QUINTA SECCION
PODER JUDICIAL
SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACION

SENTENCIA dictada por el Tribunal Pleno en la Controversia Constitucional 10/2014.

Al margen un sello con el Escudo Nacional, que dice: Estados Unidos Mexicanos.- Suprema Corte de Justicia de la Nación.- Secretaría General de Acuerdos.

CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 10/2014.

ACTOR: MUNICIPIO DE MÉRIDA, ESTADO DE YUCATÁN.

MINISTRO PONENTE: LUIS MARÍA AGUILAR MORALES

SECRETARIA DE ESTUDIO Y CUENTA: TANIA MARÍA HERRERA RÍOS

México, Distrito Federal. Acuerdo del Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, correspondiente a la **sesión del día diez de noviembre de dos mil catorce.**

VISTOS; y,

RESULTANDO:

1. **PRIMERO.** Por escrito presentado el cinco de febrero de dos mil catorce en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, Renán Alberto Barrera Concha, en su carácter de Presidente del Municipio de Mérida, Estado de Yucatán, promovió controversia constitucional contra los actos que a continuación se indican:

“1.- Se impugna como norma general el Decreto Número 132, emitido por el Congreso del Estado de Yucatán, publicado en el Suplemento del Diario Oficial del Gobierno del Estado de Yucatán de fecha veintitrés de diciembre de dos mil trece, en virtud del cual y como consecuencia de la iniciativa propuesta por el municipio actor, se reformaron y adicionaron diversos artículos de la Ley de Hacienda del Municipio de Mérida para el año 2014. Este procedimiento constitucional se endereza única y exclusivamente en contra de: a).- La determinación de dicho órgano legislativo de no incluir el artículo Quinto Transitorio propuesto por el municipio que represento, b).- La decisión de dejar vigente el artículo Sexto Transitorio que contenía la Ley de Hacienda del Municipio de Mérida para el año de 2013 que quedó plasmada en el artículo décimo transitorio del decreto que se impugna, y c).- Los efectos, resultados y/o consecuencias que puedan producir o produzcan tanto la norma como los actos relatados en este apartado.

2.- Se impugnan todos los actos realizados por los diputados integrantes de la Comisión Permanente de Presupuesto, Patrimonio Estatal y Municipal del poder demandado, en lo que atañe al procedimiento de discusión, elaboración, aprobación y propuesta al Pleno del proyecto de dictamen del decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Ley de Hacienda del Municipio de Mérida para el año 2014.

3.- Se impugna la sesión plenaria del Congreso del Estado de Yucatán que tuvo verificativo el día diez de diciembre de dos mil trece en cuanto a la aprobación del proyecto citado en el párrafo inmediato anterior y se combate también la expedición del decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Ley de Hacienda del Municipio de Mérida.

4.- Se impugna la publicación en el Diario Oficial del Gobierno del Estado de Yucatán de fecha veintitrés de diciembre de dos mil trece del Decreto 132 por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Ley de Hacienda del Municipio de Mérida.

5.- Se impugnan todos los efectos, resultados o consecuencias que puedan producir o produzcan tanto la norma como los actos relatados en este apartado.”

2. **SEGUNDO.** La parte actora señaló como preceptos violados los artículos 31 y 115, fracción IV, párrafos primero y tercero de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; señaló que no existe tercero interesado; y narró los siguientes antecedentes:

“1.- En sesión de Cabildo del Ayuntamiento de Mérida, Yucatán celebrada el veintidós de noviembre de dos mil trece, se aprobó la iniciativa de reformas de la Ley de Hacienda del Municipio de Mérida para el año de 2014 y se autorizó al que suscribe como Presidente Municipal, asistido de la Directora de Finanzas y Tesorera Municipal, a enviar al Poder Legislativo del Estado dicha iniciativa para el análisis y aprobación de las reformas y adiciones a dicha norma. Se acordó, asimismo, la publicación en la Gaceta Municipal del mencionado Acuerdo de Cabildo. --- 2.- El día veintisiete de noviembre de dos mil trece se

publicó el acuerdo mencionado en el punto inmediato anterior en la Gaceta Municipal del Ayuntamiento de Mérida número 341. --- 3.- Con la debida oportunidad fue presentado ante la Legislatura del Estado el documento que contiene la iniciativa de reformas a la Ley de Hacienda del Municipio de Mérida para el año 2014, el cual fue turnado a la Comisión Permanente de Presupuesto y Patrimonio Estatal y Municipal y, una vez elaborado y dictaminado con fecha nueve de diciembre del año dos mil trece el proyecto de decreto correspondiente, pasó al pleno de la Legislatura Estatal, la cual lo aprobó el dieciséis de diciembre de dos mil trece. --- 4.- Como ya se ha dicho, en el órgano oficial del Gobierno del Estado de fecha veintitrés de diciembre del año próximo pasado, fue publicado el referido Decreto Número 132 por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Ley de Hacienda del Municipio de Mérida.”

3. **TERCERO.** El demandante expresó los conceptos de invalidez que a continuación se sintetizan:
4. - Que la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha sostenido que del artículo 115, fracción IV, párrafo tercero, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como del artículo quinto transitorio del decreto por el que se reforma y adiciona ese precepto constitucional, publicado en el Diario Oficial de la Federación el veintitrés de diciembre de mil novecientos noventa y nueve, se advierte que el impuesto predial es de naturaleza real y su base de cálculo debe ser el valor unitario de los predios y de las construcciones, tal como se señala en la jurisprudencia P./J. 123/2004, de rubro: “PREDIAL MUNICIPAL. LA REGULACIÓN DE LA MECÁNICA PARA EL CÁLCULO DEL IMPUESTO RELATIVO DEBE TOMAR EN CUENTA EN LO FUNDAMENTAL, EL VALOR DE LOS INMUEBLES”.
5. - Que tratándose del impuesto predial, los principios de equidad y proporcionalidad tributaria residen en la aplicación general de los valores unitarios autorizados a las superficies de suelo y construcciones existentes en el inmueble de que se trate, por lo que si bien la calidad de propietario hace al ciudadano sujeto del impuesto predial, no son sus características personales las que determinan la equidad y proporcionalidad impositiva, sino las propias de cada inmueble. Si las bases para el cálculo del impuesto atienden al inmueble y no al propietario, la concesión de beneficios fiscales ha de seguir la misma suerte.
6. - Que anteriormente la Ley de Hacienda municipal no contemplaba la posibilidad de otorgar un tratamiento diferente a aquellos inmuebles que crecieran de manera importante en superficie de suelo o construcción, lo que iba en contra de los principios de equidad y proporcionalidad tributarios; en virtud de lo cual el ayuntamiento incluyó en la iniciativa de reformas a dicha Ley que presentó ante el Congreso local, un artículo quinto transitorio que tenía por objeto conservar beneficios fiscales concedidos a los causantes en ejercicios fiscales anteriores, pero corrigiendo la omisión señalada, el cual comprendía tres supuestos:
 7. a) Que la Dirección del Catastro no hubiere emitido, respecto de un predio, una cédula catastral por concepto distinto al de la aplicación del valor a partir del ejercicio fiscal anterior, es decir, que el cambio en el valor catastral y, por ende, la expedición de una nueva cédula, obedeciera únicamente a la aplicación de los valores unitarios sobre las mismas superficies de suelo y/o construcciones, sin que el predio hubiera experimentado algún cambio físico durante el ejercicio fiscal anterior;
 8. b) Que la Dirección del Catastro hubiere emitido una cédula catastral en la que apareciera que el inmueble tuviera una superficie mayor de suelo y/o construcciones que la que tenía en el ejercicio fiscal anterior, resultante de rectificación de medidas, unión con otro predio, edificación de construcción nueva, mejoras a la preexistente o cualquier otra causa derivada de cambios físicos en el inmueble, sin que al aplicar los valores unitarios sobre las nuevas características del predio, resultara un incremento en el valor catastral superior al 50% con respecto al ejercicio fiscal anterior; y,
 9. c) Que la Dirección del Catastro hubiere emitido una cédula catastral en la que apareciera que el inmueble sufrió alguna de las modificaciones referidas, pero que el valor catastral resultante fuera superior al 50% del que tenía en el ejercicio fiscal anterior.
10. - Que de esta manera, en los dos primeros casos el beneficio fiscal consistía en que el incremento al impuesto predial en el año dos mil catorce y subsecuentes no podría ser mayor al 3.5% respecto del monto pagado en el ejercicio fiscal inmediato anterior, mientras que en el tercer supuesto no aplicaría el beneficio fiscal, pero esto sería consecuente con la naturaleza del impuesto predial, pues si con motivo de cambios físicos al inmueble el valor catastral aumenta en más de un 50% del que tenía antes de esas modificaciones, es claro que se trata de cambios importantes en el patrimonio inmobiliario del sujeto, por lo que sería inequitativo y desproporcionado darle un tratamiento igual al de los dos primeros supuestos, ya que no podría pretenderse que tuviera las mismas consecuencias, por ejemplo, construir un cuarto o un baño más en una casa habitación, que edificar una torre de departamentos.

11. - Que la pretensión del Poder Legislativo demandado de continuar con una disposición que concede beneficios fiscales sin tomar en cuenta los elementos en que se basa el cálculo proporcional y equitativo del impuesto predial, atendiendo a la calidad del gobernado y no a las características físicas del inmueble, contradice la naturaleza constitucional de ese impuesto.
12. - Que dar el trato de iguales a quienes no han hecho modificaciones en el predio objeto del impuesto y a quienes han incrementando de manera importante su patrimonio, mediante modificaciones tales como unión de predios, rectificación de medidas o construcción de nuevas edificaciones o mejoras a las existentes, significa contradecir las normas constitucionales y las leyes secundarias relativas al objeto y a la base del impuesto predial.
13. - Que lo que pretendió el municipio con la iniciativa fue que, a fin de proteger la economía de los ciudadanos cuyo patrimonio es el mismo que en el ejercicio fiscal anterior, se establezca un límite de incremento lo más cercano posible al índice de inflación calculado sobre el monto pagado el año anterior, pues en este caso el único factor de incremento en el monto a pagar sería la aplicación de los valores unitarios autorizados, pero sobre las mismas superficies de suelo y construcciones que sirvieron de base para el año fiscal anterior.
14. - Que resulta absurdo suponer que el incremento máximo que se otorga como beneficio pueda calcularse sobre el monto pagado en el año anterior, cuando los elementos que sirvieron de base para su cálculo en ese año han variado, al incrementarse en más de un 50% el número de metros cuadrados de suelo, de construcción o de ambos; circunstancia que va en detrimento de la hacienda municipal y es violatoria de las normas relativas al impuesto predial.
15. - Que en el proceso legislativo que llevó a cabo el Poder Legislativo demandado al analizar la iniciativa propuesta por el Municipio actor, aquél no distinguió la naturaleza de la norma sometida a su consideración, ya que le dio un tratamiento ordinario, como si se tratara de una ley secundaria común, sin tomar en cuenta que el artículo 115, fracción IV, párrafo tercero, de la Constitución Federal limita la discrecionalidad del Poder Legislativo en estos supuestos y lo obliga a producir una motivación reforzada cuando decida apartarse de la iniciativa propuesta.
16. - Que el Poder demandado no tomó en consideración que el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, al interpretar el artículo 115, fracción IV, de la Constitución General de la República, ha sostenido que dicho precepto, al establecer el proceso de regulación del impuesto predial, divide las atribuciones entre los municipios y las legislaturas locales, ya que mientras aquéllos tienen competencia constitucional para proponer las tablas de valores unitarios de suelo que sirven de base para el cobro de ese impuesto, las legislaturas son competentes para tomar la decisión final; sin embargo, el alcance exacto y la articulación de las competencias se deriva de una interpretación sistemática de dicho precepto constitucional, que regula, entre otros aspectos, la libre administración de la hacienda municipal, la integridad de los recursos económicos municipales y la existencia de fuentes de ingreso reservadas a los municipios, lo que se encuentra contenido en las tesis de jurisprudencia P.J. 122/2004 y P.J. 111/2006, de rubros: “*PREDIAL MUNICIPAL. CONDICIONES A LAS QUE DEBEN SUJETARSE LAS LEGISLATURAS LOCALES EN LA REGULACIÓN DEL IMPUESTO RELATIVO (INTERPRETACIÓN DE LA FRACCIÓN IV DEL ARTÍCULO 115 DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL)*”¹ y “*HACIENDA MUNICIPAL. EN EL CASO DE LOS TRIBUTOS A QUE*

¹ **Texto:** “La fracción IV del artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, al disponer el proceso de regulación del impuesto predial, divide las atribuciones entre los Municipios y las Legislaturas Locales, pues mientras aquéllos tienen competencia constitucional para proponer las tablas de valores unitarios de suelo que servirán de base para el cobro del impuesto relativo, así como las cuotas o tarifas que deberán aplicarse sobre dichas tablas para el cálculo final de la cantidad a pagar por los contribuyentes; las Legislaturas Estatales, por su parte, son competentes para tomar la decisión final sobre estos aspectos cuando aprueban las leyes de ingresos de los Municipios. Ahora bien, el alcance exacto y la articulación mutua de las competencias señaladas debe derivarse de una interpretación sistemática de la citada fracción IV, la cual regula, entre otros aspectos, las relaciones entre los Estados y los Municipios en materia de hacienda y recursos económicos municipales, asimismo, establece diversas garantías a favor de los Municipios, como la libre administración de la hacienda municipal, la integridad de los recursos económicos municipales y la existencia de fuentes de ingreso reservadas a los Municipios, las cuales quedarían soslayadas si las Legislaturas Estatales pudieran determinar con absoluta libertad los elementos configuradores del mencionado impuesto, sin necesidad de considerar la propuesta municipal más allá de la simple obligación de recibirla y tenerla como punto de partida formal del proceso legislativo. Por ello, si se toma en cuenta que dicha atribución de propuesta tiene un rango constitucional equivalente a la facultad decisoria de las Legislaturas Locales, y que se trata de un impuesto reservado constitucionalmente a las haciendas municipales, es indudable que sólo pueden alejarse de las propuestas municipales si proveen para ello argumentos de los que derive una justificación objetiva y razonable; de ahí que cuando las legislaturas, al aprobar las leyes de ingresos municipales, modifiquen las propuestas de los Ayuntamientos referentes al impuesto predial, es necesario que las discusiones y constancias del proceso legislativo demuestren que dichos órganos colegiados no lo hicieron arbitrariamente, sino que la motivación objetiva en la cual apoyaron sus decisiones se refleje, fundamentalmente, en los debates llevados a cabo en la respectiva comisión de dictamen legislativo.” (Novena Época, registro 179823, Pleno, Jurisprudencia P.J. 122/2004, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XX, diciembre de dos mil cuatro, página 1124).

SE REFIERE LA FRACCIÓN IV DEL ARTÍCULO 115 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, EXISTE UNA POTESTAD TRIBUTARIA COMPARTIDA ENTRE LOS MUNICIPIOS Y EL ESTADO EN EL PROCESO DE SU FIJACIÓN².

17. - Que las legislaturas estatales sólo pueden alejarse de las propuestas municipales si exponen argumentos que lo justifiquen de forma objetiva y reforzada; sin embargo, en el caso no existen discusiones, debates o constancias que acrediten que el Congreso local justificara su rechazo a la iniciativa propuesta.
18. - Que de la exposición de motivos del proyecto de decreto elaborado por la Comisión Permanente de Presupuesto y Patrimonio Estatal y Municipal, de nueve de diciembre de dos mil trece, se advierte que la legislatura no entendió el texto propuesto por el municipio o lo consideró confuso; sin embargo, en tal circunstancia debió pedir o proponer aclaraciones al municipio en lugar de desechar la propuesta, por lo cual no se cubre el requisito de motivación reforzada que se requiere para apartarse de la propuesta municipal.
19. - Que el Congreso local no tomó en cuenta que en las propias reformas que aprobó se modificó el artículo 47 de la Ley de Hacienda Municipal de Mérida, conforme a lo propuesto por el Municipio, reduciendo las tarifas aplicables a la base del impuesto predial, lo que implica un beneficio directo al propietario del inmueble, pero respetando las bases constitucionales que dan sustento a ese tributo.
20. **CUARTO.** Mediante proveído de seis de febrero de dos mil catorce, el Presidente de esta Suprema Corte ordenó formar y registrar el expediente y remitirlo al Ministro Luis María Aguilar Morales, a quien correspondió actuar como instructor del procedimiento.
21. El siete de febrero siguiente, el Ministro Instructor admitió a trámite la demanda, reconoció el carácter de demandados y emplazó a los Poderes Legislativo y Ejecutivo del Estado de Yucatán y ordenó dar vista al Procurador General de la República.
22. **QUINTO.** Por parte del Poder Legislativo del Estado de Yucatán, compareció la diputada Flor Isabel Díaz Castillo, en su carácter de Presidenta de la Mesa Directiva de la Sexagésima Legislatura del Congreso del Estado, quien dio contestación a la demanda mediante oficio presentado en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de esta Suprema Corte el veinticuatro de marzo de dos mil catorce, manifestando medularmente:
23. - Que el proceso legislativo de las reformas a la Ley de Hacienda del Municipio de Mérida, se llevó a cabo en apego a la Constitución Política, la Ley de Gobierno del Poder Legislativo y su Reglamento, todos del Estado de Yucatán, ordenamientos de los que se desprende que el Congreso de la entidad se encuentra facultado para reformar la Ley de Hacienda del Municipio de Mérida, y que si bien el artículo 115, fracción IV, de la Constitución Federal, otorga a los ayuntamientos autonomía hacendaria, lo cierto es que las legislaturas estatales son el órgano específico encargado de la elaboración de las leyes que rigen esa materia.
24. - Que en la exposición de motivos del proyecto de reformas a la Ley de Hacienda Municipal que presentó el actor, no se expresaron de manera clara los alcances del artículo quinto transitorio propuesto, cuya exclusión reclama, ya que no se explicaron a detalle los efectos y consecuencias de esa disposición, la cual iba más allá de una simple inclusión, pues implicaba la eliminación tácita de un artículo vigente –artículo sexto transitorio del referido ordenamiento legal– cuyo contenido fue consentido por el ayuntamiento con anterioridad, sin que el Municipio explicara claramente lo que pretendía.
25. - Que la exposición de motivos no era congruente con el texto del artículo propuesto, ya que en aquélla se señalaba que el incremento al impuesto predial para el ejercicio fiscal de dos mil catorce, sería únicamente del 3.5% en referencia al año dos mil trece, en caso de que la Dirección del Catastro Municipal no hubiera emitido, a partir de ese año, una cédula en la que hubiera aumentado el valor catastral del predio en más de 50% por concepto distinto al de aplicación del valor; mientras que en el artículo quinto transitorio propuesto, expresamente se señalaba que el incremento al

² **Texto:** "La regulación de las cuotas y tarifas aplicables a impuestos, derechos, contribuciones de mejoras y las tablas de valores unitarios de suelo y construcciones que sirvan de base para el cobro de las contribuciones sobre la propiedad inmobiliaria, es el resultado de un proceso legislativo distinto al ordinario: mientras en éste la facultad de iniciativa legislativa se agota con la presentación del documento ante la Cámara decisoria, en aquél la propuesta del Municipio sólo puede modificarse por la Legislatura Estatal con base en un proceso de reflexión apoyado en argumentos sustentados de manera objetiva y razonable, por lo que es válido afirmar que se trata de una potestad tributaria compartida, toda vez que en los supuestos señalados por la fracción IV del artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la potestad tributaria originalmente reservada para el órgano legislativo, conforme al artículo 31, fracción IV, de la Constitución Federal, se complementa con los principios de fortalecimiento municipal y reserva de fuentes, y con la norma expresa que le otorga la facultad de iniciativa; de ahí que, aun cuando la decisión final sigue correspondiendo a la Legislatura, ésta se encuentra condicionada por la Norma Fundamental a dar el peso suficiente a la facultad del Municipio, lo cual se concreta en la motivación que tendrá que sustentar en el caso de que se aparte de la propuesta municipal." (Novena Época, registro 174091, Pleno, Jurisprudencia P.J.J. 111/2006, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, tomo XXIV, octubre de dos mil seis, página 1129).

impuesto predial no podría ser superior a 3.5% con respecto al que se hubiere determinado durante el ejercicio fiscal inmediato anterior; esto es, en la exposición de motivos se daba por hecho que para el dos mil catorce habría un aumento del 3.5%, en el supuesto mencionado, en cambio, en el texto propuesto se señalaba que el aumento sería “hasta del 3.5%”, lo que generaba incertidumbre.

26. - Que la propuesta de adicionar ese artículo transitorio carecía de fundamentación razonable en cuanto a su alcance y adolecía de claridad en su redacción, de tal suerte que luego de su análisis y al ser poco claro, fue necesario apartarse de la propuesta, para preservar la disposición vigente que fue emitida junto con la Ley de Hacienda del Municipio de Mérida.
27. - Que el artículo 115, fracción IV, de la Constitución Federal establece la obligación de las legislaturas locales de recibir la propuesta de los ayuntamientos sobre las tablas de valores unitarios de suelo y construcciones que sirvan de base para el cobro de las contribuciones sobre la propiedad inmobiliaria, pero no obliga a las legislaturas a tomar en su totalidad esas propuestas, sino que les otorga la capacidad de tomar la decisión final al momento de la aprobación de la ley, por lo que pueden separarse de la propuesta formulada por los ayuntamientos siempre y cuando se expresen argumentos con una base objetiva y razonable, tomando como referencia el grado de motivación esgrimido en la exposición de motivos, cuestión que ya ha determinado la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en las jurisprudencias de rubro: “HACIENDA MUNICIPAL. EL GRADO DE DISTANCIAMIENTO FRENTE A LA PROPUESTA DE INGRESOS ENVIADA POR EL MUNICIPIO Y LA EXISTENCIA Y GRADO DE MOTIVACIÓN EN LA INICIATIVA PRESENTADA POR ÉSTE, SON PARÁMETROS PARA EVALUAR LA MOTIVACIÓN ADECUADA EXIGIBLE A LAS LEGISLATURAS ESTATALES CUANDO SE APARTAN DE LAS PROPUESTAS MUNICIPALES³” y “HACIENDA MUNICIPAL. EL GRADO DE DISTANCIAMIENTO FRENTE A LA PROPUESTA DE INGRESOS ENVIADA POR EL MUNICIPIO Y LA EXISTENCIA Y GRADO DE MOTIVACIÓN EN LA INICIATIVA PRESENTADA POR ÉSTE, SON CRITERIOS DE CARÁCTER CUALITATIVO Y NO CUANTITATIVO, CON BASE EN LOS CUALES DEBE DETERMINARSE LA RAZONABILIDAD DE LA MOTIVACIÓN DE LAS LEGISLATURAS ESTATALES⁴”.
28. - Que en su exposición de motivos, el Municipio realizó una escueta y confusa motivación acerca de lo que pretendía con la inclusión del artículo quinto transitorio que propuso, la cual no concordaba con la redacción del artículo y ahora, a través del escrito por el que promovió la controversia constitucional, pretende abundar en cuanto al alcance de lo que propuso, pero aun cuando lo hubiera plasmado en la referida exposición de motivos, no concuerda con la redacción del artículo en cuestión.

³ **Texto:** “La vinculación existente en el proceso legislativo entre las facultades del Municipio y de la Legislatura Local en torno a los ingresos municipales a que se refiere la fracción IV del artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, debe desenvolverse como un auténtico diálogo en el que existe un ejercicio alternativo de facultades y de razonamientos, de manera que el principio de motivación objetiva y razonable reconocido como un límite a la libertad de configuración de los tributos por parte del legislador, debe guiarse por ciertos parámetros a fin de encontrar una motivación adecuada y proporcional en cada caso concreto, toda vez que el estándar de motivación exigible a los Congresos Locales dependerá de las circunstancias en que se desarrolle dialécticamente el procedimiento legislativo. En este orden de ideas, este Alto Tribunal considera que algunos ejes que pueden brindar parámetros para guiar la ponderación y dar el peso constitucional adecuado a dichas facultades son: 1) Grado de distanciamiento frente a la propuesta de ingresos enviada por el Municipio, que implica que en la medida en que exista mayor distanciamiento y redunde en la afectación de la recaudación del mencionado nivel de gobierno, se generará una obligación del Congreso del Estado de formular argumentos cualitativamente superiores, independientemente de la existencia, inexistencia, abundancia o escasez de los motivos externados por el Municipio; y, 2) Existencia y grado de motivación en la iniciativa presentada por el Municipio, respecto del cual debe destacarse que de acuerdo con la diversidad geográfica, social, cultural, de vocación económica de los Municipios que integran el país y sus capacidades económicas y técnicas, en el desarrollo del ejercicio de la facultad de iniciativa pueden presentarse básicamente tres situaciones que, atendiendo al principio de razonabilidad, incidirán en el grado sustancial de motivación exigible a los Congresos, la cual debe ser adecuada a cada caso: a) Ausencia de motivación. Si bien la motivación de las iniciativas de las leyes de ingresos de los Municipios no es un requisito constitucional, esto no implica que deba caerse en el extremo de exigir una decisión parlamentaria que pondere circunstancias que no fueron aducidas por los Municipios para dar sustento a su propuesta, por lo que la labor del Congreso se simplificará y sólo deberá expresar en forma concisa pero racional, los motivos por los cuales se deniega o modifica la propuesta del Municipio; b) Motivación básica. Puede suceder que se ofrezca una motivación elemental o limitada a las propuestas de leyes de ingresos, en cuyo caso, en virtud de que los Municipios han aportado un primer elemento para el proceso dialéctico legislativo, el parámetro de motivación por parte de las Legislaturas Estatales se incrementa en relación con el inciso anterior, surgiendo una obligación de formular argumentos que desvirtúen las propuestas de los Municipios, a partir de los aportados por éstos; y, c) Motivación técnica. En otros casos se formularán iniciativas con razonamientos pormenorizados basados en argumentos de política tributaria y con un importante sustento técnico para justificar los elementos de su propuesta; frente a este escenario, se incrementa el estándar de motivación y el Congreso del Estado se verá obligado a desvirtuar con argumentos técnicos equivalentes o de política tributaria la proposición del Municipio y la necesidad de apartarse de ella.” (Novena Época, registro 174092, Pleno, Jurisprudencia P.J. 113/2006, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XXIV, octubre de dos mil seis, página 1127)

⁴ **Texto:** “El grado de distanciamiento frente a la propuesta de ingresos enviada por el Municipio y la existencia y grado de motivación en la iniciativa presentada por éste son considerados como herramientas que pueden auxiliar a evaluar la motivación exigible a las Legislaturas Estatales; sin embargo, debe enfatizarse que estos criterios son de carácter cualitativo y no cuantitativo, es decir, para su aplicación debe atenderse a la calidad de los argumentos más que a su cantidad, por lo que la proporcionalidad que en ellos se exige es de sustancia, de ahí que un argumento desarrollado extensamente, pero sin contenido sustancial, podrá desvirtuarse por otro más breve que sea esencial. Por otra parte, debe destacarse que la labor de este Alto Tribunal será revisar la razonabilidad de la respuesta, lo que implica una especie de interdicción a la arbitrariedad del legislador más que su revisión minuciosa, por lo que una aparente inconsistencia de datos técnicos no será motivo de invalidez a menos que se detecte su arbitrariedad, cuestión que se irá construyendo caso por caso.” (Novena Época, registro 174093, Pleno, Jurisprudencia P.J. 114/2006, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XXIV, octubre de dos mil seis, página 1126)

29. - Que por tal razón el Congreso tuvo que ponderar y razonar a fin de realizar las modificaciones a la propuesta original, lo que quedó plasmado en las consideraciones del decreto impugnado, en el cual se optó por no adicionar el artículo quinto transitorio propuesto y dejar intocado el artículo sexto transitorio que fue emitido junto con la Ley de Hacienda del Municipio de Mérida anterior a la reforma.
30. - Que no debe perderse de vista que el artículo sexto transitorio, que decidió dejar intocado el Congreso, fue emitido junto con la Ley de Hacienda de dicho Municipio desde el año dos mil doce, por lo que desde ese entonces y durante todo el ejercicio fiscal de dos mil trece, esa disposición fue observada y, por tanto, consentida por la administración municipal.
31. - Que se prefirió dejar vigente el artículo sexto transitorio referido, con el afán de evitar que las variaciones al cálculo del impuesto predial resultaran excesivas y, en caso de que hubiera aumentos, éstos fueran paulatinos.
32. - Que desde el ejercicio fiscal de dos mil trece se había emitido una disposición transitoria que fue aceptada por el Municipio actor, en la cual se estableció un beneficio fiscal para que el incremento de los valores catastrales y la modificación a la tabla que sirve para determinar el impuesto predial, no produjera un incremento abrupto en el monto a pagar por los habitantes del Municipio, lo que genera un derecho adquirido, pues se introdujo un provecho a los sujetos obligados al pago del impuesto, lo cual apoya en la tesis de rubro: "DERECHOS ADQUIRIDOS Y EXPECTATIVAS DE DERECHO, CONCEPTO DE LOS, EN MATERIA DE RETROACTIVIDAD DE LEYES".
33. - Que la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha señalado que el Poder Legislativo tiene la facultad plena de aprobar, rechazar, modificar o adicionar el proyecto de ley o decreto, independientemente del sentido en el que se hubiere presentado originalmente en la iniciativa correspondiente, lo cual se advierte de la jurisprudencia de rubro: "PROCESO LEGISLATIVO. LAS CÁMARAS QUE INTEGRAN EL CONGRESO DE LA UNIÓN TIENEN LA FACULTAD PLENA DE APROBAR, RECHAZAR, MODIFICAR O ADICIONAR EL PROYECTO DE LEY O DECRETO, INDEPENDIENTEMENTE DEL SENTIDO EN EL QUE SE HUBIERE PRESENTADO ORIGINALMENTE LA INICIATIVA CORRESPONDIENTE".
34. - Que al encontrarse "desaseada" la iniciativa presentada por el Municipio actor, en base a las facultades constitucionalmente concedidas a ese Poder Legislativo se tomó la decisión de preservar vigente el artículo sexto transitorio y no incluir la propuesta planteada por el órgano municipal.
35. **SEXTO.** Por auto de veinticuatro de marzo de dos mil catorce, el Ministro Instructor tuvo por contestada la demanda por parte del Poder Legislativo del Estado de Yucatán y dio vista con el escrito respectivo a la parte actora y al Procurador General de la República.
36. **SÉPTIMO.** Por parte del Poder Ejecutivo de Yucatán compareció el Gobernador de la Entidad, quien dio contestación a la demanda mediante escrito recibido en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de este Alto Tribunal el cuatro de abril de dos mil catorce, manifestando esencialmente:
37. - Que el municipio actor carece de legitimación activa, pues el escrito de demanda fue presentado por el Presidente Municipal de Mérida, Yucatán; sin embargo, para acreditar la legitimación era necesario que exhibiera el acuerdo del ayuntamiento o cabildo que contuviera la decisión mayoritaria de autorizarlo para ejercitar la controversia, de conformidad con los artículos 20 y 41, Apartado B, fracción X, de la Ley de Gobierno de los Municipios del Estado de Yucatán; además, que el escrito de demanda fuera firmado conjuntamente con el Secretario Municipal, de conformidad con el artículo 61, fracciones IV, VI y XI de dicho ordenamiento, al ser el escrito inicial de controversia constitucional un documento oficial.
38. - Que se actualiza la causa de improcedencia establecida en el artículo 19, fracción VIII, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en relación con los diversos 1 y 10 de dicho ordenamiento y el propio artículo 105 constitucional, pues de los actos impugnados, así como de los conceptos de invalidez formulados por la parte actora, no se advierte que se invadan los ámbitos de competencia municipal, ni que se viole el artículo 115, fracción IV, párrafos primero y tercero, de la Constitución Federal, pues la legislatura estatal tiene competencia para tomar la decisión y la facultad de aprobar en definitiva las reformas a la Ley de Hacienda del Municipio de Mérida, de manera que la norma reclamada fue aprobada sobre la base de una facultad que le corresponde al Poder Legislativo local y, por ende, corresponde al Poder Ejecutivo del Estado de Yucatán sancionarlo y publicarlo, al no haber hecho observaciones sobre dicho decreto.
39. - Que la parte actora no ha efectuado el encuadramiento de la competencia estatal o municipal en que se encuentra el acto impugnado, así como el estudio de la violación de la competencia que con éste se pudiera realizar, a efecto de demostrar si existe o no la transgresión a las atribuciones y competencias del municipio, por lo que es incuestionable la improcedencia de la controversia constitucional, tomando en cuenta que el acto combatido de ninguna manera presupone una invasión de competencia entre niveles de gobierno.

40. - Que sancionó y ordenó la publicación del Decreto combatido, previo refrendo del Secretario General de Gobierno, ajustándose a las disposiciones legales aplicables, al no tener observaciones sobre dicho Decreto, porque se cumplieron los requisitos formales del procedimiento legislativo y no era contrario a la Constitución Federal, aunado a que está constitucional y legalmente obligado a promulgar las leyes, decretos y acuerdos que le sean enviados por la legislatura del Estado; por lo que, a la luz de la naturaleza de las facultades del Poder Ejecutivo de Yucatán, queda demostrado que los actos reclamados no violan los artículos 31 y 115, fracción IV, párrafos primero y tercero, de la Constitución General de la República, por lo que se debe dictar resolución declarando improcedente esta controversia constitucional.
41. - Que en cuanto a la validez del Decreto impugnado, no implica una invasión de competencias, ya que el artículo 115 constitucional otorga a la legislatura local la facultad de aprobar las leyes de ingresos y de hacienda del municipio, de manera que tampoco se violan otros preceptos de la Constitución Federal, además de que en modo alguno se vulnera la hacienda pública municipal.
42. - Que el artículo 115 de la Ley Fundamental configura una serie de garantías jurídicas de contenido económico, financiero y tributario en favor de las haciendas municipales, pero también acentúa que en ese proceso de regulación el Congreso local actúa como representante de los intereses de los ciudadanos.
43. - Que el referido artículo constitucional faculta a los municipios para que en el ámbito de su competencia, propongan a los congresos estatales las cuotas y tarifas aplicables al pago de contribuciones, destacando la potestad para proponer las tablas de valores unitarios de suelo y construcciones que sirvan de base para el cobro del impuesto predial; sin embargo, no se desprende que se hubiese fijado como objeto de ese impuesto, únicamente el valor catastral de los inmuebles, sino que se otorgó discrecionalidad para que los municipios, por conducto de las legislaturas estatales, fijaran las bases para el cobro de ese impuesto.
44. - Que el procedimiento legislativo al cual se sometió la propuesta de reformas a la Ley de Hacienda del Municipio de Mérida, tiene su fundamento en los artículos 30, fracciones XXXV y XXXVI, 35 y 36 de la Constitución Política del Estado de Yucatán, así como en la Ley Orgánica del Poder Legislativo de la entidad; además de que cumple con la debida fundamentación y motivación.
45. - Que el decreto impugnado no infringe los artículos 31 y 115, fracción IV, párrafos primero y tercero, de la Constitución General de la República, pues no se contradice la naturaleza constitucional del impuesto predial ni se aplican criterios de generalidad equivocados, tan es así, que en el dictamen se determinó que existía disociación entre la iniciativa que presentó el ayuntamiento y el contenido de la Ley de Hacienda Municipal vigente, lo que generaba dificultad para entender lo que se pretendía con la iniciativa, motivo por el cual los diputados integrantes de la Comisión Permanente de Presupuesto, Patrimonio Estatal y Municipal de la legislatura local consideraron que para otorgar mayor certeza a los contribuyentes, se preservara el texto del artículo 89 en todo su contenido.
46. - Que dicha Comisión también consideró que la propuesta del Municipio para incluir un artículo transitorio, cuyo alcance implicaba derogar uno diverso, carecía de claridad en su redacción, por lo que de aprobarse hubiera generado un estado de incertidumbre jurídica a los gobernados al no tener un objeto fácilmente entendible; además de que se hubieran eliminado supuestos jurídicos emitidos con anterioridad que ofrecían mayores beneficios fiscales al gobernado, pues se pretendía substituir un artículo transitorio que, por una parte, permitía beneficiar a los ciudadanos manteniendo el costo del impuesto predial igual al del año próximo pasado y, por otra, impedía que el incremento al impuesto fuera superior al 10% para aquellos sujetos obligados cuyo predio incrementara su valor catastral en más de un 50% con respecto al del año inmediato anterior.
47. - Que la iniciativa de reforma que presentó el Municipio actor careció de un adecuado sustento técnico, pues sus argumentos no fueron suficientes y convincentes, por lo que el Poder Legislativo de Yucatán dictaminó que no debía de aprobarse la iniciativa tal como estaba planteada, pues se lesionarían derechos adquiridos por los ciudadanos de dicho Municipio.
48. - Que los Congresos locales no tienen la obligación de simplemente aceptar las propuestas de los municipios, sino que las deben ponderar, estudiar y tomar en consideración, para decidir razonablemente si las admiten o no; y cuando emitan su decisión, deben señalar razonablemente los motivos por los cuales decidieron aceptarlas, modificarlas o rechazarlas. Que el Congreso del Estado de Yucatán no es una mera instancia de trámite, por lo que no está obligado a aceptar la propuesta de iniciativa íntegramente, tal cual fue presentada, como pretende la parte actora.
49. - Que de acuerdo al criterio de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, la regulación del impuesto predial es una atribución compartida en la que corresponde al municipio proponer las tablas de valores unitarios de suelo y construcciones que servirán de base para su cobro, así como las cuotas o tarifas que habrán de aplicarse, mientras que a las legislaturas compete tomar la decisión final, la cual puede variar cuando existan causas fundadas, con apoyo en argumentos sustentados de manera objetiva y razonable y no se actúe arbitrariamente, lo cual se apoya en las jurisprudencias

P.J. 122/2004 y P.J. 112/2006, de rubros: "PREDIAL MUNICIPAL. CONDICIONES A LAS QUE DEBEN SUJETARSE LAS LEGISLATURAS LOCALES EN LA REGULACIÓN DEL IMPUESTO RELATIVO (INTERPRETACIÓN DE LA FRACCIÓN IV DEL ARTÍCULO 115 DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL)⁵" y "HACIENDA MUNICIPAL. LAS LEGISLATURAS ESTATALES PUEDEN SEPARARSE DE LAS PROPUESTAS DE LOS AYUNTAMIENTOS EN RELACIÓN CON LOS TRIBUTOS A QUE SE REFIERE EL ARTÍCULO 115, FRACCIÓN IV, DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, SIEMPRE QUE LO HAGAN SOBRE UNA BASE OBJETIVA Y RAZONABLE⁶".

50. - Que el artículo quinto transitorio del decreto de reformas al artículo 115 de la Constitución Federal publicado el veintitrés de diciembre de mil novecientos noventa y nueve se instituyó con el objeto de fomentar el desarrollo de la recaudación de impuestos sobre la propiedad inmobiliaria en los municipios, por lo que éstos en coordinación con las legislaturas de los Estados tenían la obligación, antes del inicio del ejercicio fiscal dos mil dos, de adoptar las medidas necesarias a fin de que los valores unitarios de suelo se equipararan a los de mercado; lo que en el caso de Mérida se llevó a cabo desde la vigencia de dicho artículo hasta el año dos mil dos, ya que durante ese lapso se incrementaron los valores unitarios de suelo que sirven de base para el cobro de contribuciones sobre la propiedad inmobiliaria, lo que produjo un aumento en la recaudación correspondiente al impuesto predial; además de que los incrementos propuestos por el municipio actor tendrían una seria afectación económica sobre la ciudadanía, lo que la legislatura decidió no incluir el artículo quinto transitorio propuesto por el Municipio y dejar vigente el artículo sexto transitorio que contenía la Ley de Hacienda para el ejercicio de dos mil trece, al considerar que el municipio ya había alcanzado su desarrollo recaudatorio y un impulso económico importante.
51. - Que la única consecuencia legal que podría derivar de la presente controversia sería la invalidación de la ley combatida, lo que afectaría en forma directa la hacienda municipal, ya que la norma ha sido aplicada desde el primer día del año y, en esa medida, han ido aumentando los recursos de la hacienda municipal.
52. **OCTAVO.** Por auto de siete de abril de dos mil catorce, el Ministro Instructor tuvo por contestada la demanda por parte del Poder Ejecutivo del Estado de Yucatán y dio vista con el escrito relativo a la parte actora y al Procurador General de la República. Asimismo, señaló fecha y hora para la celebración de la audiencia de ofrecimiento y desahogo de pruebas y alegatos.
53. Cabe señalar que el Procurador General de la República no emitió opinión en el presente asunto.
54. **NOVENO.** Agotado en sus términos el trámite respectivo, el veintiuno de mayo de dos mil catorce tuvo verificativo la audiencia prevista en el artículo 29 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

⁵ **Texto:** "La fracción IV del artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, al disponer el proceso de regulación del impuesto predial, divide las atribuciones entre los Municipios y las Legislaturas Locales, pues mientras aquéllos tienen competencia constitucional para proponer las tablas de valores unitarios de suelo que servirán de base para el cobro del impuesto relativo, así como las cuotas o tarifas que deberán aplicarse sobre dichas tablas para el cálculo final de la cantidad a pagar por los contribuyentes; las Legislaturas Estatales, por su parte, son competentes para tomar la decisión final sobre estos aspectos cuando aprueban las leyes de ingresos de los Municipios. Ahora bien, el alcance exacto y la articulación mutua de las competencias señaladas debe derivarse de una interpretación sistemática de la citada fracción IV, la cual regula, entre otros aspectos, las relaciones entre los Estados y los Municipios en materia de hacienda y recursos económicos municipales, asimismo, establece diversas garantías a favor de los Municipios, como la libre administración de la hacienda municipal, la integridad de los recursos económicos municipales y la existencia de fuentes de ingresos reservadas a los Municipios, las cuales quedarían soslayadas si las Legislaturas Estatales pudieran determinar con absoluta libertad los elementos configuradores del mencionado impuesto, sin necesidad de considerar la propuesta municipal más allá de la simple obligación de recibirla y tenerla como punto de partida formal del proceso legislativo. Por ello, si se toma en cuenta que dicha atribución de propuesta tiene un rango constitucional equivalente a la facultad decisoria de las Legislaturas Locales, y que se trata de un impuesto reservado constitucionalmente a las haciendas municipales, es indudable que sólo pueden alejarse de las propuestas municipales si proveen para ello argumentos de los que derive una justificación objetiva y razonable; de ahí que cuando las legislaturas, al aprobar las leyes de ingresos municipales, modifiquen las propuestas de los Ayuntamientos referentes al impuesto predial, es necesario que las discusiones y constancias del proceso legislativo demuestren que dichos órganos colegiados no lo hicieron arbitrariamente, sino que la motivación objetiva en la cual apoyaron sus decisiones se refleje, fundamentalmente, en los debates llevados a cabo en la respectiva comisión de dictamen legislativo." (Novena Época, registro 179823, Pleno, Jurisprudencia P.J. 122/2004, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XX, diciembre de dos mil cuatro, página 1124).

⁶ **Texto:** "El precepto constitucional citado divide las atribuciones entre los Municipios y los Estados en cuanto al proceso de fijación de los impuestos, derechos, contribuciones de mejoras y las tablas de valores unitarios de suelo y construcciones que sirvan de base para el cobro de las contribuciones sobre la propiedad inmobiliaria, pues mientras aquéllos tienen la competencia constitucional para proponerlos, las Legislaturas Estatales la tienen para tomar la decisión final sobre estos aspectos cuando aprueban las leyes de ingresos de los Municipios. Ahora bien, conforme a la tesis P./J. 124/2004, del Tribunal en Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Tomo XX, diciembre de 2004, página 1123, con el rubro: "HACIENDA MUNICIPAL. LA CONSTITUCIÓN FEDERAL PERMITE A LAS LEGISLATURAS ESTATALES ESTABLECER TASAS DISTINTAS PARA EL CÁLCULO DE IMPUESTOS RESERVADOS A AQUÉLLA EN LOS MUNICIPIOS DE UNA MISMA ENTIDAD FEDERATIVA, PERO EN ESE CASO DEBERÁN JUSTIFICARLO EN UNA BASE OBJETIVA Y RAZONABLE.", las Legislaturas Estatales sólo podrán apartarse de las propuestas municipales si proveen para ello argumentos de los que derive una justificación objetiva y razonable. En ese sentido, se concluye que al igual que en el supuesto de los impuestos abordado en el precedente referido, la propuesta del Municipio respecto de las cuotas y tarifas aplicables a derechos, contribuciones de mejoras y las tablas de valores unitarios de suelo y construcciones que sirvan de base para el cobro de las contribuciones sobre la propiedad inmobiliaria, sólo puede modificarse por la Legislatura Estatal con base en un proceso de reflexión apoyado en argumentos sustentados de manera objetiva y razonable." (Novena Época, registro 174089, Pleno, Jurisprudencia P.J. 112/2006, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XXIV, octubre de dos mil seis, página 1131).

CONSIDERANDO:

55. **PRIMERO.** Este Tribunal Pleno es competente para conocer de la presente controversia constitucional de conformidad con lo dispuesto por los artículos 105, fracción I, inciso i), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 10, fracción I, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, así como el punto Segundo, fracción I, del Acuerdo General Plenario número 5/2013, de trece de mayo de dos mil trece, publicado en el Diario Oficial de la Federación el veintiuno de mayo siguiente.
56. Lo anterior, en virtud de que se plantea un conflicto entre un municipio y los Poderes Legislativo y Ejecutivo de una entidad federativa, en el que se impugna una norma de carácter general.
57. **SEGUNDO.** Antes de analizar la legitimación de las partes, resulta conveniente precisar las normas y actos objeto de la presente controversia⁷.
58. Del estudio integral de la demanda se advierte que la parte actora impugna el Decreto número 132, publicado en el Suplemento del Diario Oficial del Gobierno del Estado de Yucatán el veintitrés de diciembre de dos mil trece, por medio del cual se reformaron, derogaron y adicionaron diversas disposiciones de la Ley de Hacienda del Municipio de Mérida, específicamente por lo que hace al artículo décimo transitorio de dicho decreto, el que combate por vicios propios y por violaciones al proceso legislativo correspondiente.
59. Cabe apuntar que si bien el promovente señala en el apartado correspondiente, entre otras cuestiones, que la presente controversia se endereza contra la determinación del Congreso estatal de no incluir el artículo Quinto Transitorio propuesto por el Municipio actor, no es el caso de tenerlo como acto reclamado destacado, pues en realidad se trata de una violación aducida en relación con el decreto combatido.
60. Tampoco es el caso de tener como actos reclamados destacados los señalados por el promovente como *“los efectos, resultados y/o consecuencias que puedan producir o produzcan tanto la norma como los actos relatados en este apartado”*, pues se trata de una manifestación genérica sin que se refiera a algún acto en específico. Sirve de apoyo la siguiente jurisprudencia:
“CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. EL ACTOR DEBE SEÑALAR EN SU DEMANDA DE MANERA ESPECÍFICA LOS ACTOS Y NORMAS QUE IMPUGNE Y NO REALIZAR UNA MANIFESTACIÓN GENÉRICA O IMPRECISA DE ELLOS. Si se tiene en cuenta que conforme al artículo 22 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en sus fracciones VI y VII, en el escrito de demanda deberá señalarse la norma general o acto cuya invalidez se pretende así como, en su caso, el medio oficial en que se publicó y los conceptos de invalidez, es indudable que ante una manifestación imprecisa o genérica en el sentido de que se impugnan “todos los demás actos o normas relacionados con la litis de la controversia”, la Suprema Corte de Justicia de la Nación no puede analizar la constitucionalidad o inconstitucionalidad de actos o normas generales que no se impugnaron específicamente. Lo anterior se corrobora con la jurisprudencia P./J. 135/2005, de rubro: “CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. PARA QUE SE ESTUDIE LA CONSTITUCIONALIDAD DE UNA NORMA O ACTO BASTA CON EXPRESAR CLARAMENTE EN LA DEMANDA LA CAUSA DE PEDIR.”, en la que este Tribunal en Pleno sostuvo que para estar en posibilidad de estudiar los actos o normas impugnados en una controversia constitucional, es necesario que el actor exprese, por lo menos, el agravio que estime le causan los motivos que originaron éste, es decir, que se contenga la expresión clara de la causa de pedir.” (Novena Época, registro 166990, Pleno, Jurisprudencia P./J. 64/2009, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XXX, julio de dos mil nueve, página 1461).
61. En tales condiciones, debe tenerse como objeto de la presente controversia el artículo décimo transitorio del Decreto número 132, publicado en el Suplemento del Diario Oficial del Gobierno del Estado de Yucatán el veintitrés de diciembre de dos mil trece.
62. **TERCERO.** La parte actora tiene legitimación para promover la presente controversia constitucional.
63. De conformidad con los artículos 10, fracción I y 11, primer párrafo, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos⁸, tendrá el carácter de actor en las controversias constitucionales la entidad, poder u órgano promovente, quien podrá comparecer a juicio por conducto del funcionario que, en los términos de las normas que lo rigen, esté facultado para representarlo.

⁷ El artículo 41, fracción I, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece lo siguiente: *“Artículo 41. Las sentencias deberán contener: --- I. La fijación breve y precisa de las normas generales o actos objeto de la controversia y, en su caso, la apreciación de las pruebas conducentes a tenerlos o no por demostrados; (...)”*

⁸ *Artículo 10. Tendrán el carácter de parte en las controversias constitucionales: --- I.- Como actor, la entidad, poder u órgano que promueva la controversia; (...)”*

Artículo 11. El actor, el demandado y, en su caso, el tercero interesado deberán comparecer a juicio por conducto de los funcionarios que, en términos de las normas que los rigen, estén facultados para representarlos. En todo caso, se presumirá que quien comparezca a juicio goza de la representación legal y cuenta con la capacidad para hacerlo, salvo prueba en contrario. (...)”

64. La demanda de controversia constitucional presentada a nombre del Municipio de Mérida, Estado de Yucatán, fue suscrita por Renán Alberto Barrera Concha, en su carácter de Presidente Municipal, personalidad acreditada en términos de la copia certificada del acta de la sesión solemne de instalación del ayuntamiento constitucional de ese municipio, celebrada el primero de septiembre de dos mil doce, de la que se desprende que se le tomó protesta con ese cargo, por el periodo comprendido del uno de septiembre de dos mil doce al treinta y uno de agosto de dos mil quince.
65. Ahora bien, el artículo 55, fracción I, de la Ley de Gobierno de los Municipios de Yucatán, dispone lo siguiente:
“Artículo 55.- Al Presidente Municipal, como órgano ejecutivo y político del Ayuntamiento, le corresponde:
I.- Representar al Ayuntamiento política y jurídicamente, delegar en su caso, esta representación; y cuando se trate de cuestiones fiscales y hacendarias, representarlo separada o conjuntamente con el Síndico;
(...)”
66. De lo anterior, se desprende que corresponde al Presidente Municipal la representación jurídica del municipio. Además, es uno de los órganos contemplados en el artículo 105, fracción I, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; por tanto, en el caso se advierte que el promovente cuenta con legitimación para promover la presente controversia constitucional.
67. No es obstáculo a lo anterior lo manifestado por el Gobernador del Estado de Yucatán en el sentido de que el municipio actor carece de legitimación activa, pues para acreditarla era necesario que exhibiera el acuerdo del ayuntamiento o cabildo por el que fue autorizado para ejercitar la controversia constitucional, de conformidad con los artículos 20 y 41, apartado B, fracción X, de la Ley de Gobierno de los Municipios del Estado de Yucatán⁹; además, que el escrito de demanda fuera firmado conjuntamente con el Secretario Municipal, de conformidad con el artículo 61, fracciones IV, VI y XI de dicho ordenamiento¹⁰, al ser el escrito inicial de controversia constitucional un documento oficial.
68. Así se determina, en virtud de que al margen de las atribuciones que las normas invocadas conceden al Cabildo y al Secretario del Ayuntamiento, lo cierto es que el artículo 55, fracción I, de la Ley de Gobierno de los Municipios de Yucatán, otorga al Presidente Municipal la facultad de representar política y jurídicamente al Ayuntamiento, sin que exista disposición que condicione dicha representación a que exista un Acuerdo previo del cabildo, ni a la firma de autorización del Secretario del Ayuntamiento.
69. Sirve de apoyo, por analogía, la tesis de jurisprudencia de rubro: *“CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. EL SÍNDICO ÚNICO DE LOS AYUNTAMIENTOS DE LOS MUNICIPIOS DEL ESTADO DE VERACRUZ, TIENE LEGITIMACIÓN PROCESAL PARA COMPARECER EN SU REPRESENTACIÓN, SIN REQUERIR FORMALIDAD O ACUERDO ESPECIAL PREVIO”*¹¹.
70. También es aplicable, por su contenido sustancial, la tesis aislada de rubro *“SINDICO. TIENE LA REPRESENTACIÓN LEGAL MUNICIPAL (ESTADO DE NUEVO LEÓN)”*¹².

⁹ *“Artículo 20.- Las atribuciones y funciones que la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y la particular del Estado, le confieren al Ayuntamiento, las ejercerá originariamente el Cabildo, como órgano colegiado de decisión, electo en forma directa mediante el voto popular, conforme a lo dispuesto por la legislación electoral del Estado.”*

“Artículo 41.- El Ayuntamiento tiene las atribuciones siguientes, las cuales serán ejercidas por el Cabildo: --- (...) --- B) De Administración: --- (...) --- X.- Intervenir, ante toda clase de autoridades, cuando por disposición de tipo administrativo se afecten intereses municipales; (...)”

¹⁰ *“Artículo 61.- Son facultades y obligaciones del Secretario: ---...--- IV.- Autorizar con su firma y rúbrica, según corresponda, las actas y documentos; así como expedir y autorizar con su firma, las certificaciones y demás documentos oficiales; ---...--- VI.- Dar fe de los actos, y certificar los documentos relacionados con el gobierno y la administración municipal; ---...--- XI.- Firmar la correspondencia de trámite por sí o conjuntamente con el Presidente Municipal;”*

¹¹ Tesis P./J. 52/2000, del Pleno de esta Suprema Corte, visible en la página 720 del tomo XI del Semanario Judicial de la Federación, abril de dos mil, novena época, con el texto siguiente: *“De conformidad con lo dispuesto en el artículo 38 de la Ley Orgánica del Municipio Libre del Estado de Veracruz, el “síndico único” es el encargado de la procuración, defensa y promoción de los intereses municipales y de la representación jurídica de los Ayuntamientos en los litigios en que éstos fueren parte, sin que exista ninguna disposición que ordene formalidad o acuerdo previo del Ayuntamiento para llevar a cabo estas funciones, ya que la materia propia de las sesiones que éste lleva a cabo se refiere específicamente a los asuntos sustantivos propios de la administración del Municipio. Por tanto, el “síndico único”, en uso de las atribuciones que la ley le otorga, puede promover y representar legalmente al Municipio en cualquier litigio, como lo es la controversia constitucional, sin que se establezca condición o requisito formal previo para ello”.*

¹² Tesis 3a. IX/93, de la otrora Tercera Sala, publicada en el Semanario Judicial de la Federación, tomo XI, febrero de mil novecientos noventa y tres, Octava Época, página 9, que dice: *“Conforme al artículo 20 de la Ley Orgánica de los Municipios del Estado de Nuevo León vigente en mil novecientos noventa, la representación de dichas entidades constituye una de sus funciones institucionales atribuidas por el mencionado ordenamiento a uno de sus síndicos como órgano del Ayuntamiento y no como mandatario contractual, de manera que las atribuciones que integran dicha función y las condiciones de su ejercicio tienen su fuente directa en la ley, sin que sea indispensable, fuera de los casos de excepción señalados por ésta, la voluntad de otros órganos del cuerpo edilicio.”.*

71. Además, no debe perderse de vista que en términos del artículo 11 de la Ley Reglamentaria de las fracciones I y II del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, las partes deberán comparecer por conducto de los funcionarios que los representen en términos de la ley que los rige y, en todo caso, se presumirá que quien comparece a juicio goza esa representación legal, salvo que exista prueba en contrario.
72. Al respecto, este Tribunal Pleno ha establecido criterio en el sentido de que las normas relativas a la representación de los funcionarios que comparecen en controversias constitucionales, a que se refiere el precepto referido, admiten interpretación flexible, pues debe procurarse no convertirlas en obstáculos para el acceso a la justicia. Así se advierte de la siguiente transcripción:
- “CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. EL ARTÍCULO 11 DE LA LEY REGLAMENTARIA DE LAS FRACCIONES I Y II DEL ARTÍCULO 105 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, QUE REGULA LA LEGITIMACIÓN PROCESAL ACTIVA, ADMITE INTERPRETACIÓN FLEXIBLE. Dicho precepto establece que podrán comparecer a juicio los funcionarios que, en los términos de las normas que los rigen, estén facultados para representar a los órganos correspondientes y que, en todo caso, la representación se presumirá, salvo prueba en contrario. Ahora bien, del contenido de esa facultad otorgada a la Suprema Corte de Justicia de la Nación para presumir la representación de quien promueve se desprende que la interpretación jurídica que debe realizarse respecto de las normas que regulan dicho presupuesto procesal, admite interpretación flexible, de manera que se procure no convertir las normas legales en obstáculos para el acceso a la justicia, si se advierte que se presenta una hipótesis no prevista específicamente en la ley local y, sobre todo, si en autos existen elementos de los que se infiere que quien promueve no actúa en interés propio, sino en el del órgano en nombre de quien lo hace.”* (Registro 183319, jurisprudencia P.J. 52/2003, Novena Época, Pleno, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XVIII, septiembre de dos mil tres, página 1057).
73. Por tanto, se concluye que el Presidente Municipal de Mérida, Yucatán, tiene legitimación activa para promover la presente controversia constitucional.
74. **CUARTO.** A continuación se analiza la legitimación de los demandados.
75. De conformidad con los artículos 10, fracción II y 11, párrafo primero, de la Ley Reglamentaria de la Materia¹³, en las controversias constitucionales tendrán el carácter de demandados las entidades, poderes u órganos que hayan emitido y promulgado las normas generales o actos impugnados, quienes podrán comparecer a juicio por conducto de los funcionarios que en términos de las normas que los rigen, estén facultados para representarlos.
76. Por lo que hace al Poder Legislativo del Estado de Yucatán, compareció Flor Isabel Díaz Castillo, en su carácter de diputada Presidenta de la Mesa Directiva de la Sexagésima Legislatura del Congreso del Estado, personalidad acreditada con el acuerdo publicado en el Diario Oficial del Gobierno de esa entidad el quince de enero de dos mil catorce, del cual se desprende que se le declaró electa para ocupar ese cargo durante el segundo periodo ordinario de sesiones del segundo año de ejercicio de la legislatura, el cual comprendió del dieciséis de enero al quince de abril de dos mil catorce.
77. Ahora bien, el artículo 33 de la Ley de Gobierno del Poder Legislativo del Estado de Yucatán¹⁴ establece que el Presidente de la Mesa Directiva lo es también del Congreso, y le corresponde la representación de ese Poder, de lo que se colige que la diputada que se apersonó en la presente controversia, en su carácter de Presidenta de la Mesa Directiva de la Sexagésima Legislatura, cuenta con facultades para representar al Poder Legislativo demandado.
78. Además, a dicho Poder se le imputa la expedición del decreto impugnado, aunado a que es uno de los Poderes contemplados en el artículo 105, fracción I, de la Constitución Federal para intervenir como tal en las controversias constitucionales. En esa medida, el citado Congreso tiene legitimación pasiva en el presente asunto.
79. Por el Poder Ejecutivo del Estado de Yucatán compareció, dando contestación a la demanda, Rolando Rodrigo Zapata Bello, en su carácter de Gobernador del Estado, calidad acreditada por medio del Decreto número 567, publicado en el Diario Oficial del Gobierno de esa entidad el veinticinco de septiembre de dos mil doce, el cual contiene el bando solemne por el que se da a conocer que fue electo como Gobernador Constitucional del Estado por el periodo comprendido del uno de octubre de dos mil doce al treinta de septiembre de dos mil dieciocho.

¹³ "Artículo 10. Tendrán el carácter de parte en las controversias constitucionales: --- I.- Como actor, la entidad, poder u órgano que promueva la controversia; (...)"

"Artículo 11. El actor, el demandado y, en su caso, el tercero interesado deberán comparecer a juicio por conducto de los funcionarios que, en términos de las normas que los rigen, estén facultados para representarlos. En todo caso, se presumirá que quien comparezca a juicio goza de la representación legal y cuenta con la capacidad para hacerlo, salvo prueba en contrario. (...)"

¹⁴ "Artículo 33.- El Presidente de la Mesa Directiva, lo es del Congreso, ostenta la representación del Poder Legislativo y expresa su unidad; garantizará el fuero constitucional de los diputados y velará por la inviolabilidad del recinto legislativo. (...)"

80. El artículo 12 del Código de la Administración Pública de Yucatán¹⁵, establece que el Gobernador es titular originario de todas las atribuciones y facultades del Poder Ejecutivo, por lo que resulta claro que éste se encuentra legitimado para intervenir en el presente asunto, aunado a que se le imputa la promulgación y publicación del decreto impugnado y es uno de los poderes contemplados en el artículo 105, fracción I, de la Constitución General de la República para intervenir en las controversias constitucionales.
81. **QUINTO.** La existencia del Decreto número 132, por el que se reformaron, adicionaron y derogaron diversas disposiciones de la Ley de Hacienda del Municipio de Mérida, se acredita con la publicación correspondiente en el Suplemento del Diario Oficial del Gobierno del Estado de Yucatán de fecha veintitrés de diciembre de dos mil trece.
82. Cobra aplicación la tesis de jurisprudencia de la Segunda Sala de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, de rubro: *“PRUEBA. CARGA DE LA MISMA RESPECTO DE LEYES, REGLAMENTOS, DECRETOS Y ACUERDOS DE INTERÉS GENERAL PUBLICADOS EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN”*.¹⁶
83. **SEXTO.** Procede analizar la oportunidad de la demanda de controversia constitucional.
84. Al respecto, el artículo 21, fracciones I y II, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, dispone:
“Artículo 21. El plazo para la interposición de la demanda será:
I. Tratándose de actos, de treinta días contados a partir del día siguiente al en que conforme a la ley del propio acto surta efectos la notificación de la resolución o acuerdo que se reclame; al en que se haya tenido conocimiento de ellos o de su ejecución; o al en que el actor se ostente sabedor de los mismos;
II. Tratándose de normas generales, de treinta días contados a partir del día siguiente a la fecha de su publicación, o del día siguiente al en que se produzca el primer acto de aplicación de la norma que dé lugar a la controversia; y...”
85. Por su parte, el artículo 3° del mismo ordenamiento establece lo siguiente:
“Artículo 3o. Los plazos se computarán de conformidad con las reglas siguientes:
I. Comenzarán a correr al día siguiente al en que surta sus efectos la notificación, incluyéndose en ellos el día del vencimiento;
II. Se contarán sólo los días hábiles; y
III. No correrán durante los periodos de receso, ni en los días en que se suspendan las labores de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.”
86. Ahora bien, la demanda de controversia constitucional se presentó en tiempo, tomando en cuenta que el Decreto número 132, por el que se reformaron, adicionaron y derogaron diversas disposiciones de la Ley de Hacienda del Municipio de Mérida fue publicado en el Suplemento del Diario Oficial del Gobierno del Estado de Yucatán el veintitrés de diciembre de dos mil trece, en virtud de lo cual el plazo de treinta días transcurrió del dos de enero de dos mil catorce, al catorce de febrero de ese año, sin tomar en cuenta el periodo comprendido del veinticuatro al treinta y uno de diciembre de dos mil trece, por corresponder al segundo periodo de receso de la Suprema Corte de Justicia de la Nación; así como los días uno, cuatro, cinco, once, doce, dieciocho, diecinueve, veinticinco y veintiséis de enero; uno, dos, tres, cinco, ocho y nueve de febrero de dos mil catorce, por ser inhábiles de conformidad con lo dispuesto en los artículos 2 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 163 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, así como en el Acuerdo General 18/2013 del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, relativo a la determinación de los días inhábiles y de descanso, de diecinueve de noviembre de dos mil trece, publicado en el Diario Oficial de la Federación el veintisiete siguiente.
87. En esa medida, si la demanda se presentó el cinco de febrero de dos mil catorce en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de esta Suprema Corte, es claro que su promoción fue oportuna.

¹⁵ *“Artículo 12. El Gobernador del Estado es titular originario de todas las atribuciones y facultades del Poder Ejecutivo, las que por razones de división del trabajo podrán encomendarse a otros servidores públicos, excepto aquellas indelegables por mandato expreso de la Constitución Política del Estado de Yucatán y las leyes.”*

¹⁶ Tesis 2a./J. 65/2000, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, tomo XII, agosto de dos mil, página 260, cuyo texto es el siguiente: *“Respecto de las leyes, reglamentos, decretos y acuerdos de interés general, no se necesita probar su existencia en autos, pues basta que estén publicados en el Diario Oficial, para que la autoridad judicial esté obligada a tomarlos en cuenta, en virtud de su naturaleza y obligatoriedad, y porque la inserción de tales documentos en el órgano oficial de difusión tiene por objeto dar publicidad al acto de que se trate, y tal publicidad determina precisamente que los tribunales, a quienes se les encomienda la aplicación del derecho, por la notoriedad de ese acontecimiento, no puedan argüir desconocerlo.”*

88. **SÉPTIMO.** Previo al estudio del fondo del asunto, procede analizar las causas de improcedencia planteadas por las partes.
89. Cabe recordar que la relativa a la falta de legitimación activa del promovente de la controversia constitucional ya fue objeto de estudio con anterioridad.
90. Ahora bien, adicionalmente sostiene el Gobernador del Estado de Yucatán que se actualiza la causa de improcedencia establecida en el artículo 19, fracción VIII, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en relación con los diversos 1 y 10 de dicho ordenamiento y el propio artículo 105 constitucional, pues de los actos impugnados, así como de los conceptos de invalidez formulados por la parte actora, no se advierte que se invadan los ámbitos de competencia municipal, ni que se viole el artículo 115, fracción IV, párrafos primero y tercero, de la Constitución Federal, pues la legislatura estatal tiene competencia para tomar la decisión y la facultad de aprobar en definitiva las reformas a la Ley de Hacienda del Municipio de Mérida, de manera que la norma reclamada fue aprobada sobre la base de una facultad que le corresponde al Poder Legislativo local y, por ende, corresponde al Poder Ejecutivo del Estado de Yucatán sancionarlo y publicarlo, al no haber hecho observaciones sobre dicho decreto; que la parte actora no ha efectuado el encuadramiento de la competencia estatal o municipal en que se encuentra el acto impugnado, así como el estudio de la violación de la competencia que con éste se pudiera realizar, a efecto de demostrar si existe o no la transgresión a las atribuciones y competencias del municipio, por lo que es incuestionable la improcedencia de la controversia constitucional, tomando en cuenta que el acto combatido de ninguna manera presupone una invasión de competencia entre niveles de gobierno; y que sancionó y ordenó la publicación del Decreto combatido, previo refrendo del Secretario General de Gobierno, ajustándose a las disposiciones legales aplicables, al no tener observaciones sobre dicho Decreto, porque se cumplieron los requisitos formales del procedimiento legislativo y no era contrario a la Constitución Federal, aunado a que está constitucional y legalmente obligado a promulgar las leyes, decretos y acuerdos que le sean enviados por la legislatura del Estado; por lo que, a la luz de la naturaleza de las facultades del Poder Ejecutivo de Yucatán, queda demostrado que los actos reclamados no violan los artículos 31 y 115, fracción IV, párrafos primero y tercero, de la Constitución General de la República, por lo que se debe dictar resolución declarando improcedente esta controversia constitucional.
91. Debe desestimarse la causal de improcedencia invocada, ya que los argumentos propuestos se encuentran orientados a convencer de que el Municipio actor no acreditó la invasión de esferas competenciales que alega ni la inconstitucionalidad del Decreto reclamado, cuestión que involucra el estudio de fondo del asunto, pues implica analizar los actos impugnados en relación con las normas aplicables y con los argumentos expresados por las partes en la demanda y la contestación, aspectos que no pueden analizarse para determinar si la controversia constitucional es improcedente.
92. Resulta aplicable la siguiente jurisprudencia:
“CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. SI SE HACE VALER UNA CAUSAL DE IMPROCEDENCIA QUE INVOLUCRA EL ESTUDIO DE FONDO, DEBERÁ DESESTIMARSE. En reiteradas tesis este Alto Tribunal ha sostenido que las causales de improcedencia propuestas en los juicios de amparo deben ser claras e inobjectables, de lo que se desprende que si en una controversia constitucional se hace valer una causal donde se involucra una argumentación en íntima relación con el fondo del negocio, debe desestimarse y declararse la procedencia, y, si no se surte otro motivo de improcedencia hacer el estudio de los conceptos de invalidez relativos a las cuestiones constitucionales propuestas.” (Registro 193266, Pleno, Jurisprudencia P./J. 92/99, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, tomo X, septiembre de 1999, página 719)
93. Al no advertirse la actualización de alguna causa de improcedencia o sobreseimiento diversa a las analizadas, se procede al estudio del fondo del asunto.
94. **OCTAVO.** Antes de analizar los conceptos de invalidez planteados, resulta pertinente hacer una relación de los antecedentes relevantes para la solución del presente asunto.
95. - El veintisiete de noviembre de dos mil trece fue publicado en la Gaceta Municipal, Órgano Oficial de Publicación del Municipio de Mérida, Yucatán, el acuerdo adoptado por el Ayuntamiento el veintidós del mismo mes y año, mediante el cual aprobó la iniciativa de reformas a la Ley de Hacienda Municipal para el ejercicio fiscal de dos mil catorce, para presentarla ante el Congreso del Estado en términos del artículo 115, fracción IV, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
96. - La propuesta del Municipio actor, en lo que interesa para la resolución del presente asunto, establecía lo siguiente:
“(…) Desde la reforma de 1999 a nuestra Carta Magna, su artículo Quinto Transitorio faculta a los Municipios para equiparar los valores de terreno y de construcciones adheridas a ellos, a los valores de mercado, pero ajustando las tarifas para que al determinar el impuesto predial no impacte, en detrimento de la economía de los contribuyentes.

Por lo anterior, y debido a la desproporción que presenta el impuesto predial respecto al comercial en el municipio de Mérida, se propone aumentar los valores catastrales para que se acerquen al 60% de los valores de mercado, pero a la vez se actualiza la Tarifa aplicable para determinar el impuesto predial, en primera instancia, extendiendo los rangos, de diez a dieciséis, para que queden entre uno y otro valores similares de los que se derive un resultado proporcional y equitativo. Aunado a lo anterior, se propone la inclusión de un artículo transitorio en este proyecto de reforma de la Ley de Hacienda del Municipio de Mérida para su aplicación a partir de 2014 cuya finalidad será, proteger a los contribuyentes para que el incremento en su impuesto predial para el ejercicio fiscal 2014 sea únicamente del 3.5% respecto del impuesto que se determinara durante el año 2013, siempre y cuando la Dirección del Catastro del Municipio de Mérida no haya emitido, a partir de ese año, una cédula en la que haya aumentado el valor catastral del predio en más del 50% por concepto distinto al de aplicación de valor. Este transitorio se aplicaría para los años subsecuentes, hasta en tanto no se legisle en contrario.

En adición a lo anterior, cabe señalar que el destino de esta recaudación se traduce en servicios y obras que el municipio proporciona a sus habitantes, considerando también que las transferencias que se reciben por concepto de participaciones en impuestos federales o estatales están directamente relacionadas con la recaudación del Impuesto Predial.

(...)

ARTÍCULO QUINTO.- A partir del año 2014 y de manera subsecuente para los siguientes años, y hasta en tanto no se emita disposición legal en contrario, al aplicar los valores catastrales que dispone el artículo 46 y la tarifa prevista en el artículo 47 de esta Ley a los predios por los cuales no haya emitido la Dirección de Catastro del Municipio de Mérida, una cédula catastral en la que haya aumentado el valor catastral del predio, excediendo del 50%, por concepto distinto al de la aplicación del valor a partir del ejercicio fiscal inmediato anterior, el incremento del impuesto predial no podrá ser superior a 3.5% respecto del que se haya determinado durante el ejercicio fiscal inmediato anterior.”¹⁷.

97. - La iniciativa de que se trata fue turnada a la Comisión Permanente de Presupuesto, Patrimonio Estatal y Municipal de la Sexagésima Legislatura del Congreso del Estado de Yucatán, la que emitió el dictamen correspondiente con fecha nueve de diciembre de dos mil trece, pronunciándose a favor de la iniciativa formulada por el Ayuntamiento, con las adecuaciones y precisiones realizadas por la propia Comisión; el cual fue sometido a consideración del Pleno del Congreso local, junto con el proyecto de decreto correspondiente. En lo que interesa, se estableció lo siguiente:

“En otra tesitura, un aspecto fundamental y que el legislador no puede perder de vista, es que las leyes siempre deben ser acordes entre sí, y se debe propiciar no generar contradicciones entre lo ya establecido y lo que se pretende crear, salvo que ésta sea la verdadera intención de la reforma y se derogue el contenido anterior de la norma.

Es de destacar que la iniciativa sometida a la consideración de esta soberanía, proponía incluir un artículo quinto transitorio cuyo alcance implicaba derogar el artículo transitorio sexto aprobado por este Congreso del Estado, al momento de emitir la presente Ley de Hacienda para el Municipio de Mérida.

Por una parte, la propuesta mencionada en el párrafo anterior, adolecía de claridad en su redacción, situación que hubiese generado un estado de incertidumbre jurídica a los gobernados, por no tener un objeto fácilmente entendible. Asimismo, de emitirse tal y como se proponía, se hubiesen eliminado supuestos jurídicos emitidos con anterioridad que ofrecen mayores beneficios fiscales al gobernado, es decir, se intentaba sustituir un artículo transitorio, que permitía por una parte, beneficiar a los ciudadanos manteniendo el costo del impuesto predial igual al del año próximo pasado, y por otra, impedía que el incremento al impuesto predial fuera superior al 10% para aquellos sujetos obligados cuyo valor catastral incrementara en más de un 50% respecto al causado durante el año inmediato anterior.

Adicionalmente, el artículo transitorio propuesto en la iniciativa, partía del supuesto de que la Dirección del Catastro del Municipio de Mérida, no hubiese emitido una Cédula Catastral actualizada, situación que a todas luces es contraria a los deberes de tal dirección, ya que entre las facultades y obligaciones de la misma, se desprende que es su deber, mantener actualizadas las Cédulas Catastrales conforme a lo señalado en la normativa vigente.

Es así, que de aprobarse la iniciativa tal y como estaba planteada, el Congreso del Estado hubiese avalando (sic) un acto que evidentemente es contrario al espíritu de las normas a las cuales se encuentra obligado el Ayuntamiento. Lo cual, atendiendo a la máxima jurídica “más debe cumplir con la ley aquel que la crea”, situaría a este Poder Legislativo en una incongruencia normativa.

¹⁷ Fojas 171 a 270, particularmente las fojas 172 y 267.

De tal forma que este Congreso del Estado, buscando ante todo el no lesionar los derechos adquiridos por los ciudadanos del Municipio de Mérida y considerando que el preservar el artículo sexto transitorio, emitido junto con el decreto que dio origen a la presente Ley de Hacienda del Municipio de Mérida que hoy nos ocupa, genera un mayor beneficio a los sujetos obligados al pago del impuesto predial, ha decidido no incluir el artículo transitorio propuesto en la iniciativa en el presente dictamen y dejar por lo tanto vigente la norma transitoria sexta ya mencionada.

(...)

DECRETO:

(...)

ARTÍCULO DÉCIMO.- Hasta en tanto no se emita disposición legal en contrario, continúa vigente para el año 2014 y los años subsecuentes, el artículo Transitorio Sexto, publicado en el Diario Oficial del Gobierno del Estado mediante Decreto 18, de fecha 28 de diciembre de 2012, mediante el cual se expidió la Ley de Hacienda del Municipio de Mérida, que otorga beneficios fiscales a los sujetos obligados al pago del impuesto predial¹⁸.

98. - En sesión de diez de diciembre de dos mil trece, el Pleno de la legislatura aprobó en sus términos el Dictamen referido y se turnó a la Secretaría de la Mesa Directiva para realizar la Minuta respectiva. En el acta correspondiente se asentó lo que a continuación se transcribe¹⁹:

“En virtud de que el dictamen ya fue distribuido en su oportunidad a todos y cada uno de los integrantes del Pleno, de conformidad con las facultades que le confiere al Presidente de la Mesa Directiva el artículo 34, fracción VII de la Ley de Gobierno del Poder Legislativo del Estado de Yucatán, así como lo establecido en el artículo 84 del propio Reglamento, solicitó la dispensa del trámite de lectura del dictamen y se de lectura únicamente al decreto contenido en el mismo; siendo aprobado en forma económica, por unanimidad. En tal virtud, el Secretario Diputado Francisco Javier Chimal Kuk dio lectura al decreto.

Seguidamente, el Presidente indicó: “Diputados y Diputadas. En virtud de que el presente dictamen contiene reformas a la Ley de Hacienda del Municipio de Mérida, que actualizará, dotará y fortalecerá de herramientas normativas necesarias, que permitirán una adecuada recaudación de recursos que se requiere para la consecución de objetivos que redundarán en beneficio de la sociedad emeritense. Asimismo, con éstas reformas se proporcionará al contribuyente la certeza jurídica en el cumplimiento de sus obligaciones y por ende al Ayuntamiento en cuestión incrementar sus ingresos municipales, que deberán ser aplicados en el mejoramiento de bienes y servicios públicos, por lo anterior, es indispensable y necesaria su discusión y votación en estos momentos. En tal virtud, con fundamento en el artículo 34 fracción VII de la Ley de Gobierno del Poder Legislativo del Estado de Yucatán, así como lo establecido en el artículo 84 del Reglamento de la Ley de Gobierno del Poder Legislativo del Estado de Yucatán, solicito la dispensa del trámite de discusión y votación en una sesión posterior y dicho procedimiento se efectúe en estos momentos. Los que estén a favor de conceder la dispensa del trámite solicitado, sírvanse manifestarlo en forma económica”.

Se concedió la dispensa del trámite solicitado, en forma económica, por unanimidad.

El Presidente, con fundamento en el artículo 34 fracción VII de la Ley de Gobierno del Poder Legislativo del Estado de Yucatán, así como lo establecido en el artículo 89 fracción III de su propio Reglamento, puso a discusión el dictamen, indicándoles a los ciudadanos Diputados que deseen hacer uso de la palabra en contra, inscribirse con el Secretario Diputado Francisco Javier Chimal Kuk y los que estén a favor con el Secretario Diputado Rafael Chan Magaña, les recordó que pueden hacer uso de la palabra hasta cinco Diputados a favor y hasta cinco Diputados en contra.

En virtud de no haber discusión, se sometió a votación el Dictamen relativo a la Iniciativa de reformas a la Ley de Hacienda del Municipio de Mérida, Yucatán, en forma económica, siendo aprobado por unanimidad. En tal virtud se turnó a la Secretaría de la Mesa Directiva para que proceda a elaborar la Minuta del asunto aprobado”.

99. – El Decreto correspondiente fue publicado en el Suplemento del Diario Oficial del Gobierno del Estado de Yucatán el veintitrés de diciembre de dos mil trece y constituye el acto impugnado en la presente controversia constitucional. Cabe apuntar que el artículo Décimo Transitorio referido conservó el mismo texto propuesto en el dictamen legislativo, tanto en la minuta²⁰ como en la publicación correspondiente²¹.

¹⁸ Fojas 271 a 350, particularmente las fojas 279, 280 y 348.

¹⁹ Según se advierte del Diario de Debates correspondiente, consultable en la página oficial de Internet del Congreso de Yucatán.

²⁰ Fojas 351 a 416.

²¹ Fojas 44 a 79.

100. **NOVENO.** A continuación, procede el análisis de los conceptos de invalidez.
101. Este Tribunal Pleno estima fundado, suplido en su deficiencia en términos del artículo 40 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos²², lo aducido por el Municipio actor en el sentido de que el Poder Legislativo de Yucatán no tomó en cuenta que el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, al interpretar el artículo 115, fracción IV, de la Constitución General de la República, ha sostenido que el alcance exacto de dicha norma y la articulación de las competencias se deriva de una interpretación sistemática de dicho precepto constitucional, que regula, entre otros aspectos, la libre administración de la hacienda municipal, la integridad de los recursos económicos municipales y la existencia de fuentes de ingreso reservadas a los municipios; y que al analizar la iniciativa propuesta por el Municipio actor, el Poder Legislativo estatal no distinguió la naturaleza de la norma sometida a su consideración, ya que le dio un tratamiento ordinario, como si se tratara de una ley secundaria común.
102. Lo anterior, pues la determinación del Poder Legislativo del Estado de Yucatán, que derivó en la emisión de la norma transitoria que se reclama, soslaya la naturaleza tanto del artículo quinto transitorio propuesto por el Municipio actor en la iniciativa de reformas a la Ley de Hacienda Municipal para el ejercicio fiscal de dos mil catorce, como de la disposición transitoria cuya vigencia decidió prorrogar el Congreso local, contraviniendo lo dispuesto por el artículo 115, fracción IV, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; con lo que se afecta el derecho del Municipio actor a percibir los ingresos totales provenientes del impuesto predial, así como su régimen de libre administración hacendaria, en virtud de que al no tener libre disposición y aplicación de esos recursos para satisfacer las necesidades fijadas en las leyes y para el cumplimiento de sus fines públicos, le resta autonomía y autosuficiencia económica.
103. A efecto de sustentar la determinación anterior, resulta pertinente, ante todo, tener presente lo que dispone la fracción IV del artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos:
- “Artículo 115.- Los estados adoptarán, para su régimen interior, la forma de gobierno republicano, representativo, democrático, laico y popular, teniendo como base de su división territorial y de su organización política y administrativa, el municipio libre, conforme a las bases siguientes:*
- (...)*
- IV.- Los municipios administrarán libremente su hacienda, la cual se formará de los rendimientos de los bienes que les pertenezcan, así como de las contribuciones y otros ingresos que las legislaturas establezcan a su favor, y en todo caso:*
- a).- Percibirán las contribuciones, incluyendo tasas adicionales, que establezcan los Estados sobre la propiedad inmobiliaria, de su fraccionamiento, división, consolidación, traslación y mejora así como las que tengan por base el cambio de valor de los inmuebles.*
- Los municipios podrán celebrar convenios con el Estado para que éste se haga cargo de algunas de las funciones relacionadas con la administración de esas contribuciones.*
- b).- Las participaciones federales, que serán cubiertas por la Federación a los Municipios con arreglo a las bases, montos y plazos que anualmente se determinen por las Legislaturas de los Estados.*
- c).- Los ingresos derivados de la prestación de servicios públicos a su cargo.*
- Las leyes federales no limitarán la facultad de los Estados para establecer las contribuciones a que se refieren los incisos a) y c), ni concederán exenciones en relación con las mismas. Las leyes estatales no establecerán exenciones o subsidios en favor de persona o institución alguna respecto de dichas contribuciones. Sólo estarán exentos los bienes de dominio público de la Federación, de los Estados o los Municipios, salvo que tales bienes sean utilizados por entidades paraestatales o por particulares, bajo cualquier título, para fines administrativos o propósitos distintos a los de su objeto público.*
- Los ayuntamientos, en el ámbito de su competencia, propondrán a las legislaturas estatales las cuotas y tarifas aplicables a impuestos, derechos, contribuciones de mejoras y las tablas de valores unitarios de suelo y construcciones que sirvan de base para el cobro de las contribuciones sobre la propiedad inmobiliaria.*

²² “ARTÍCULO 40. En todos los casos la Suprema Corte de Justicia de la Nación deberá suplir la deficiencia de la demanda, contestación, alegatos o agravios.”

Las legislaturas de los Estados aprobarán las leyes de ingresos de los municipios, revisarán y fiscalizarán sus cuentas públicas. Los presupuestos de egresos serán aprobados por los ayuntamientos con base en sus ingresos disponibles, y deberán incluir en los mismos, los tabuladores desglosados de las remuneraciones que perciban los servidores públicos municipales, sujetándose a lo dispuesto en el artículo 127 de esta Constitución.

Los recursos que integran la hacienda municipal serán ejercidos en forma directa por los ayuntamientos, o bien, por quien ellos autoricen, conforme a la ley.”

104. Este Alto Tribunal, al interpretar el precepto en cuestión, ha sostenido que en él se establecen diversos principios, derechos y facultades de contenido económico, financiero y tributario a favor de los municipios para el fortalecimiento de su autonomía a nivel constitucional, los cuales, al ser observados, garantizan el respeto a la autonomía municipal, y que son los siguientes²³:
105. – El principio de libre administración de la hacienda municipal, que tiene como fin fortalecer la autonomía y autosuficiencia económica de los municipios, para que tengan libre disposición y aplicación de sus recursos y satisfagan sus necesidades sin estar afectados por intereses ajenos que los obliguen a ejercer sus recursos en rubros no prioritarios o distintos de sus necesidades reales, en los términos que fijen las leyes y para el cumplimiento de sus fines públicos;
106. – El principio de ejercicio directo del ayuntamiento de los recursos que integran la hacienda pública municipal, el cual implica que todos los recursos de la hacienda municipal, incluso los que no están sujetos al régimen de libre administración hacendaria -como las aportaciones federales-, deben ejercerse en forma directa por los ayuntamientos o por quienes ellos autoricen conforme a la ley;
107. – El principio de integridad de los recursos municipales, consistente en que los municipios tienen derecho a la recepción puntual, efectiva y completa tanto de las participaciones como de las aportaciones federales, pues en caso de entregarse extemporáneamente, se genera el pago de los intereses correspondientes;
108. – El derecho de los municipios a percibir las contribuciones, incluyendo las tasas adicionales que establezcan los estados sobre la propiedad inmobiliaria, de su fraccionamiento, división, consolidación, traslación y mejora, así como las que tengan por base el cambio de valor de los inmuebles;
109. – El principio de reserva de fuentes de ingresos municipales, que asegura a los municipios tener disponibles ciertas fuentes de ingreso para atender el cumplimiento de sus necesidades y responsabilidades públicas;
110. – La facultad de los ayuntamientos para que, en el ámbito de su competencia, propongan a las legislaturas estatales las cuotas y tarifas aplicables a impuestos, derechos, contribuciones de mejoras y las tablas de valores unitarios de suelo y construcciones que sirvan de base para el cobro de las contribuciones sobre la propiedad inmobiliaria; y,

²³ Lo anterior se advierte de, entre otras, la siguiente tesis: “HACIENDA MUNICIPAL. PRINCIPIOS, DERECHOS Y FACULTADES EN ESA MATERIA, PREVISTOS EN EL ARTÍCULO 115, FRACCIÓN IV, DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS. El citado precepto constitucional establece diversos principios, derechos y facultades de contenido económico, financiero y tributario a favor de los municipios para el fortalecimiento de su autonomía a nivel constitucional, los cuales, al ser observados, garantizan el respeto a la autonomía municipal, y son los siguientes: a) el principio de libre administración de la hacienda municipal, que tiene como fin fortalecer la autonomía y autosuficiencia económica de los municipios, para que tengan libre disposición y aplicación de sus recursos y satisfagan sus necesidades sin estar afectados por intereses ajenos que los obliguen a ejercer sus recursos en rubros no prioritarios o distintos de sus necesidades reales, en los términos que fijen las leyes y para el cumplimiento de sus fines públicos; además, este principio rige únicamente sobre las participaciones federales y no respecto de las aportaciones federales, pues las primeras tienen un componente resarcitorio, ya que su fin es compensar la pérdida que resienten los estados por la renuncia a su potestad tributaria originaria de ciertas fuentes de ingresos, cuya tributación se encomienda a la Federación; mientras que las aportaciones federales tienen un efecto redistributivo, que apoya el desarrollo estatal y municipal, operando con mayor intensidad en los estados y municipios económicamente más débiles, para impulsar su desarrollo, tratándose de recursos preetiquetados que no pueden reconducirse a otro tipo de gasto más que el indicado por los fondos previstos en la Ley de Coordinación Fiscal; b) el principio de ejercicio directo del ayuntamiento de los recursos que integran la hacienda pública municipal, el cual implica que todos los recursos de la hacienda municipal, incluso los que no están sujetos al régimen de libre administración hacendaria -como las aportaciones federales-, deben ejercerse en forma directa por los ayuntamientos o por quienes ellos autoricen conforme a la ley. Así, aun en el caso de las aportaciones federales esta garantía tiene aplicación, ya que si bien estos recursos están preetiquetados, se trata de una preetiquetación temática en la que los municipios tienen flexibilidad en la decisión de las obras o actos en los cuales invertirán los fondos, atendiendo a sus necesidades y dando cuenta de su utilización a posteriori en la revisión de la cuenta pública correspondiente; c) el principio de integridad de los recursos municipales, consistente en que los municipios tienen derecho a la recepción puntual, efectiva y completa tanto de las participaciones como de las aportaciones federales, pues en caso de entregarse extemporáneamente, se genera el pago de los intereses correspondientes; d) el derecho de los municipios a percibir las contribuciones, incluyendo las tasas adicionales que establezcan los estados sobre la propiedad inmobiliaria, de su fraccionamiento, división, consolidación, traslación y mejora, así como las que tengan por base el cambio de valor de los inmuebles; e) el principio de reserva de fuentes de ingresos municipales, que asegura a los municipios tener disponibles ciertas fuentes de ingreso para atender el cumplimiento de sus necesidades y responsabilidades públicas; f) la facultad constitucional de los ayuntamientos, para que en el ámbito de su competencia, propongan a las legislaturas estatales las cuotas y tarifas aplicables a impuestos, derechos, contribuciones de mejoras y las tablas de valores unitarios de suelo y construcciones que sirvan de base para el cobro de las contribuciones sobre la propiedad inmobiliaria, propuesta que tiene un alcance superior al de fungir como elemento necesario para poner en movimiento a la maquinaria legislativa, pues ésta tiene un rango y una visibilidad constitucional equivalente a la facultad decisoria de las legislaturas estatales; y, g) la facultad de las legislaturas estatales para aprobar las leyes de ingresos de los municipios.” (Novena Época, registro 163468, Primera Sala, Tesis Aislada 1a. CXII/2010, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XXXII, noviembre de dos mil diez, página 1213).

111. – La facultad de las legislaturas estatales para aprobar las leyes de ingresos de los municipios.
112. En relación con la facultad de los ayuntamientos para proponer a las legislaturas estatales las cuotas y tarifas aplicables a impuestos, derechos, contribuciones de mejoras y las tablas de valores unitarios de suelo y construcciones que sirvan de base para el cobro de las contribuciones sobre la propiedad inmobiliaria, este Alto Tribunal ha sostenido, en lo que interesa, lo siguiente²⁴:
113. – La fracción IV del artículo 115 de la Constitución Federal divide las atribuciones entre los Municipios y las Legislaturas Locales en cuanto al proceso de fijación de los impuestos, derechos, contribuciones de mejoras y las tablas de valores unitarios de suelo y construcciones que sirvan de base para el cobro de las contribuciones sobre la propiedad inmobiliaria, pues mientras los Municipios tienen la competencia constitucional para proponerlos, las Legislaturas Estatales la tienen para tomar la decisión final sobre estos aspectos; pero esta última facultad se encuentra condicionada por la Norma Fundamental a que la Legislatura dé el peso suficiente a la facultad del Municipio, lo cual se concreta en la motivación que tendrá que sustentar en el caso de que se aparte de la propuesta municipal.
114. – El alcance exacto y la articulación mutua de las competencias señaladas debe derivarse de una interpretación sistemática de la citada fracción IV, la cual establece diversas garantías a favor de los Municipios, como la libre administración de la hacienda municipal, la integridad de los recursos económicos municipales y la existencia de fuentes de ingreso reservadas a los Municipios, las cuales quedarían soslayadas si las Legislaturas Estatales pudieran determinar con absoluta libertad los elementos configuradores del tributo, sin necesidad de considerar la propuesta municipal más allá de la simple obligación de recibirla y tenerla como punto de partida formal del proceso legislativo.

²⁴ Lo anterior se advierte de, entre otros, los siguientes criterios:

"PREDIAL MUNICIPAL. CONDICIONES A LAS QUE DEBEN SUJETARSE LAS LEGISLATURAS LOCALES EN LA REGULACIÓN DEL IMPUESTO RELATIVO (INTERPRETACIÓN DE LA FRACCIÓN IV DEL ARTÍCULO 115 DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL). La fracción IV del artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, al disponer el proceso de regulación del impuesto predial, divide las atribuciones entre los Municipios y las Legislaturas Locales, pues mientras aquéllos tienen competencia constitucional para proponer las tablas de valores unitarios de suelo que servirán de base para el cobro del impuesto relativo, así como las cuotas o tarifas que deberán aplicarse sobre dichas tablas para el cálculo final de la cantidad a pagar por los contribuyentes; las Legislaturas Estatales, por su parte, son competentes para tomar la decisión final sobre estos aspectos cuando aprueban las leyes de ingresos de los Municipios. Ahora bien, el alcance exacto y la articulación mutua de las competencias señaladas debe derivarse de una interpretación sistemática de la citada fracción IV, la cual regula, entre otros aspectos, las relaciones entre los Estados y los Municipios en materia de hacienda y recursos económicos municipales, asimismo, establece diversas garantías a favor de los Municipios, como la libre administración de la hacienda municipal, la integridad de los recursos económicos municipales y la existencia de fuentes de ingreso reservadas a los Municipios, las cuales quedarían soslayadas si las Legislaturas Estatales pudieran determinar con absoluta libertad los elementos configuradores del mencionado impuesto, sin necesidad de considerar la propuesta municipal más allá de la simple obligación de recibirla y tenerla como punto de partida formal del proceso legislativo. Por ello, si se toma en cuenta que dicha atribución de propuesta tiene un rango constitucional equivalente a la facultad decisoria de las Legislaturas Locales, y que se trata de un impuesto reservado constitucionalmente a las haciendas municipales, es indudable que sólo pueden alejarse de las propuestas municipales si proveen para ello argumentos de los que derive una justificación objetiva y razonable; de ahí que cuando las legislaturas, al aprobar las leyes de ingresos municipales, modifiquen las propuestas de los Ayuntamientos referentes al impuesto predial, es necesario que las discusiones y constancias del proceso legislativo demuestren que dichos órganos colegiados no lo hicieron arbitrariamente, sino que la motivación objetiva en la cual apoyaron sus decisiones se refleje, fundamentalmente, en los debates llevados a cabo en la respectiva comisión de dictamen legislativo." (Novena Época, registro 179823, Pleno, Jurisprudencia P.J. 122/2004, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XX, diciembre de dos mil cuatro, página 1124)

"HACIENDA MUNICIPAL. LAS LEGISLATURAS ESTATALES PUEDEN SEPARARSE DE LAS PROPUESTAS DE LOS AYUNTAMIENTOS EN RELACIÓN CON LOS TRIBUTOS A QUE SE REFIERE EL ARTÍCULO 115, FRACCIÓN IV, DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, SIEMPRE QUE LO HAGAN SOBRE UNA BASE OBJETIVA Y RAZONABLE. El precepto constitucional citado divide las atribuciones entre los Municipios y los Estados en cuanto al proceso de fijación de los impuestos, derechos, contribuciones de mejoras y las tablas de valores unitarios de suelo y construcciones que sirvan de base para el cobro de las contribuciones sobre la propiedad inmobiliaria, pues mientras aquéllos tienen la competencia constitucional para proponerlos, las Legislaturas Estatales la tienen para tomar la decisión final sobre estos aspectos cuando aprueban las leyes de ingresos de los Municipios. Ahora bien, conforme a la tesis P.J. 124/2004, del Tribunal en Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Tomo XX, diciembre de 2004, página 1123, con el rubro: "HACIENDA MUNICIPAL. LA CONSTITUCIÓN FEDERAL PERMITE A LAS LEGISLATURAS ESTATALES ESTABLECER TASAS DISTINTAS PARA EL CÁLCULO DE IMPUESTOS RESERVADOS A AQUÉLLA EN LOS MUNICIPIOS DE UNA MISMA ENTIDAD FEDERATIVA, PERO EN ESE CASO DEBERÁN JUSTIFICARLO EN UNA BASE OBJETIVA Y RAZONABLE.", las Legislaturas Estatales sólo podrán apartarse de las propuestas municipales si proveen para ello argumentos de los que derive una justificación objetiva y razonable. En ese sentido, se concluye que al igual que en el supuesto de los impuestos abordado en el precedente referido, la propuesta del Municipio respecto de las cuotas y tarifas aplicables a derechos, contribuciones de mejoras y las tablas de valores unitarios de suelo y construcciones que sirvan de base para el cobro de las contribuciones sobre la propiedad inmobiliaria, sólo puede modificarse por la Legislatura Estatal con base en un proceso de reflexión apoyado en argumentos sustentados de manera objetiva y razonable." (Novena Época, registro 174089, Pleno, Jurisprudencia P.J. 112/2006, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XXIV, octubre de dos mil seis, página 1131)

"HACIENDA MUNICIPAL. EN EL CASO DE LOS TRIBUTOS A QUE SE REFIERE LA FRACCIÓN IV DEL ARTÍCULO 115 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, EXISTE UNA POTESTAD TRIBUTARIA COMPARTIDA ENTRE LOS MUNICIPIOS Y EL ESTADO EN EL PROCESO DE SU FIJACIÓN. La regulación de las cuotas y tarifas aplicables a impuestos, derechos, contribuciones de mejoras y las tablas de valores unitarios de suelo y construcciones que sirvan de base para el cobro de las contribuciones sobre la propiedad inmobiliaria, es el resultado de un proceso legislativo distinto al ordinario: mientras en éste la facultad de iniciativa legislativa se agota con la presentación del documento ante la Cámara decisoria, en aquél la propuesta del Municipio sólo puede modificarse por la Legislatura Estatal con base en un proceso de reflexión apoyado en argumentos sustentados de manera objetiva y razonable, por lo que es válido afirmar que se trata de una potestad tributaria compartida, toda vez que en los supuestos señalados por la fracción IV del artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la potestad tributaria originalmente reservada para el órgano legislativo, conforme al artículo 31, fracción IV, de la Constitución Federal, se complementa con los principios de fortalecimiento municipal y reserva de fuentes, y con la norma expresa que le otorga la facultad de iniciativa; de ahí que, aun cuando la decisión final sigue correspondiendo a la Legislatura, ésta se encuentra condicionada por la Norma Fundamental a dar el peso suficiente a la facultad del Municipio, lo cual se concreta en la motivación que tendrá que sustentar en el caso de que se aparte de la propuesta municipal." (Novena Época, registro 174091, Pleno, Jurisprudencia P.J. 111/2006, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, tomo XXIV, octubre de dos mil seis, página 1129)

115. – La atribución de propuesta de los Municipios tiene un rango constitucional equivalente a la facultad decisoria de las Legislaturas Locales, por lo que éstas sólo pueden alejarse de las propuestas municipales si proveen para ello argumentos de los que derive una justificación objetiva y razonable.
116. - El principio de motivación objetiva y razonable debe guiarse por ciertos parámetros a fin de encontrar una motivación adecuada y proporcional en cada caso concreto, toda vez que el estándar de motivación exigible a los Congresos Locales dependerá de las circunstancias en que se desarrolle dialécticamente el procedimiento legislativo. Algunos ejes que pueden brindar parámetros para guiar la ponderación y dar el peso constitucional adecuado a dichas facultades son: 1) El grado de distanciamiento frente a la propuesta de ingresos enviada por el Municipio, que implica que en la medida en que exista mayor distanciamiento y redunde en la afectación de la recaudación del mencionado nivel de gobierno, se generará una obligación del Congreso del Estado de formular argumentos cualitativamente superiores, independientemente de la existencia, inexistencia, abundancia o escasez de los motivos externados por el Municipio; y, 2) Existencia y grado de motivación en la iniciativa presentada por el Municipio, respecto del cual debe destacarse que de acuerdo con la diversidad geográfica, social, cultural, de vocación económica de los Municipios que integran el país y sus capacidades económicas y técnicas, en el desarrollo del ejercicio de la facultad de iniciativa pueden presentarse básicamente tres situaciones que, atendiendo al principio de razonabilidad, incidirán en el grado sustancial de motivación exigible a los Congresos, la cual debe ser adecuada a cada caso, dependiendo si hay una ausencia de motivación, una motivación básica o una motivación técnica²⁵.
117. Ahora bien, además de los principios, derechos y facultades a los que se ha hecho mención, interesa al caso en estudio lo dispuesto en el segundo párrafo de la fracción IV del artículo 115 constitucional, en cuanto **contiene la prohibición expresa para que las leyes federales y locales establezcan exenciones o subsidios** a favor de persona o institución alguna, respecto de los ingresos derivados de la prestación de servicios públicos a cargo de los Municipios, así como respecto de las contribuciones sobre la propiedad inmobiliaria, de su fraccionamiento, división, consolidación, traslación y mejora así como las que tengan por base el cambio de valor de los inmuebles; prohibición que tiene como excepción los bienes de dominio público de la Federación, de los Estados o los Municipios, con la salvedad establecida en la propia norma constitucional.
118. A propósito de esa prohibición, este Tribunal Pleno en las controversias constitucionales 81/2008, 82/2008, 84/2008 y 85/2008, falladas el cuatro de octubre de dos mil diez, sostuvo sustancialmente lo siguiente:
119. - El segundo párrafo de la fracción IV del artículo 115 de la Constitución Federal establece que las leyes federales no limitarán la facultad de los Estados para establecer las contribuciones a que se refieren los incisos a) -contribuciones sobre la propiedad inmobiliaria- y c) -los ingresos derivados de la prestación de servicios públicos-, ni concederán exenciones en relación con ellas. Asimismo, señala que las leyes locales no establecerán exenciones o subsidios respecto de las mencionadas contribuciones a favor de persona o institución alguna, salvo los bienes del dominio público de la

²⁵ "HACIENDA MUNICIPAL. EL GRADO DE DISTANCIAMIENTO FRENTE A LA PROPUESTA DE INGRESOS ENVIADA POR EL MUNICIPIO Y LA EXISTENCIA Y GRADO DE MOTIVACIÓN EN LA INICIATIVA PRESENTADA POR ÉSTE, SON PARÁMETROS PARA EVALUAR LA MOTIVACIÓN ADECUADA EXIGIBLE A LAS LEGISLATURAS ESTATALES CUANDO SE APARTAN DE LAS PROPUESTAS MUNICIPALES. La vinculación existente en el proceso legislativo entre las facultades del Municipio y de la Legislatura Local en torno a los ingresos municipales a que se refiere la fracción IV del artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, debe desenvolverse como un auténtico diálogo en el que existe un ejercicio alternativo de facultades y de razonamientos, de manera que el principio de motivación objetiva y razonable reconocido como un límite a la libertad de configuración de los tributos por parte del legislador, debe guiarse por ciertos parámetros a fin de encontrar una motivación adecuada y proporcional en cada caso concreto, toda vez que el estándar de motivación exigible a los Congresos Locales dependerá de las circunstancias en que se desarrolle dialécticamente el procedimiento legislativo. En este orden de ideas, este Alto Tribunal considera que algunos ejes que pueden brindar parámetros para guiar la ponderación y dar el peso constitucional adecuado a dichas facultades son: 1) Grado de distanciamiento frente a la propuesta de ingresos enviada por el Municipio, que implica que en la medida en que exista mayor distanciamiento y redunde en la afectación de la recaudación del mencionado nivel de gobierno, se generará una obligación del Congreso del Estado de formular argumentos cualitativamente superiores, independientemente de la existencia, inexistencia, abundancia o escasez de los motivos externados por el Municipio; y, 2) Existencia y grado de motivación en la iniciativa presentada por el Municipio, respecto del cual debe destacarse que de acuerdo con la diversidad geográfica, social, cultural, de vocación económica de los Municipios que integran el país y sus capacidades económicas y técnicas, en el desarrollo del ejercicio de la facultad de iniciativa pueden presentarse básicamente tres situaciones que, atendiendo al principio de razonabilidad, incidirán en el grado sustancial de motivación exigible a los Congresos, la cual debe ser adecuada a cada caso: a) Ausencia de motivación. Si bien la motivación de las iniciativas de las leyes de ingresos de los Municipios no es un requisito constitucional, esto no implica que deba caerse en el extremo de exigir una decisión parlamentaria que pondere circunstancias que no fueron aducidas por los Municipios para dar sustento a su propuesta, por lo que la labor del Congreso se simplificará y sólo deberá expresar en forma concisa pero racional, los motivos por los cuales se deniega o modifica la propuesta del Municipio; b) Motivación básica. Puede suceder que se ofrezca una motivación elemental o limitada a las propuestas de leyes de ingresos, en cuyo caso, en virtud de que los Municipios han aportado un primer elemento para el proceso dialéctico legislativo, el parámetro de motivación por parte de las Legislaturas Estatales se incrementa en relación con el inciso anterior, surgiendo una obligación de formular argumentos que desvirtúen las propuestas de los Municipios, a partir de los aportados por éstos; y, c) Motivación técnica. En otros casos se formularán iniciativas con razonamientos pormenorizados basados en argumentos de política tributaria y con un importante sustento técnico para justificar los elementos de su propuesta; frente a este escenario, se incrementa el estándar de motivación y el Congreso del Estado se verá obligado a desvirtuar con argumentos técnicos equivalentes o de política tributaria la proposición del Municipio y la necesidad de apartarse de ella." (Novena Época, registro 174092, Pleno, Jurisprudencia P.J.J. 113/2006, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XXIV, octubre de dos mil seis, página 1127. Controversia constitucional 15/2006).

Federación, los Estados o los Municipios, siempre y cuando no sean utilizados por entidades paraestatales o particulares, bajo cualquier título, para fines administrativos o propósitos distintos a los de su objeto público.

120. - La prohibición impuesta a las legislaturas locales para establecer las exenciones o subsidios mencionados se refiere tanto a las contribuciones vinculadas con la propiedad inmobiliaria como a los derechos que le corresponden a los Municipios por la prestación de servicios públicos a su cargo establecidos en la fracción III del artículo 115 de la Constitución Federal, pues así se desprende de lo dispuesto en la primera parte del segundo párrafo de la indicada fracción IV en el sentido de que las contribuciones que no pueden ser materia de exención o subsidio son aquéllas a que se refieren los incisos a) y c).
121. - La prohibición de exenciones o subsidios en materia tributaria municipal, al igual que el incremento de las fuentes de ingresos del Municipio y otras garantías jurídicas de contenido económico, financiero y tributario, se introdujo en el artículo 115 de la Constitución Federal a raíz de la reforma que sufrió este precepto constitucional con fecha tres de febrero de mil novecientos ochenta y tres, con el propósito expreso de fortalecer al Municipio²⁶. La norma en comento sufrió otra reforma, con fecha veintinueve de diciembre de mil novecientos noventa y nueve.
122. - Lo señalado en las exposiciones de motivos relativas a las citadas reformas fue tomado en cuenta por este Alto Tribunal en la ejecutoria pronunciada el nueve de mayo de dos mil dos en la controversia constitucional 16/2000, para establecer el alcance del segundo párrafo de la fracción IV del artículo 115 constitucional, en lo atinente a la prohibición de exenciones o subsidios, cuyas consideraciones ponen de relieve que dicha prohibición no debe interpretarse de una manera literal, esto es, en el sentido de que sólo se refiera estrictamente a exenciones o subsidios, sino que comprende cualquier forma de liberación de pago de las contribuciones mencionadas, como deriva también de la jurisprudencia P.J.44/2003²⁷.

²⁶ En la exposición de motivos de la iniciativa respectiva, de fecha seis de diciembre de mil novecientos ochenta y dos, se expresa en lo conducente lo siguiente:

"... Por su amplia reiteración y sustentación en toda la consulta popular, se concluyó en la necesaria restructuración de la economía municipal, entendiéndolo, como así también lo proclamaron los Constituyentes de Querétaro, que no podrá haber cabal libertad política en los Municipios mientras éstos no cuenten con autosuficiencia económica. Por ende, en este renglón, fundamental para la subsistencia y desarrollo de los Municipios, consignamos en la Fracción IV de la iniciativa, en primer término, como concepto originario del Artículo 115 la libre administración de su hacienda por parte de los Municipios, pero por otra parte, en una fórmula de descentralización, de correcta redistribución de competencias en materia fiscal, estimamos conveniente asignar a las comunidades municipales los impuestos o contribuciones, inclusive con tasas adicionales, que establezcan los Estados sobre la propiedad inmobiliaria así como de su fraccionamiento, división, consolidación, traslado y mejora y las que tengan por base el cambio de valor de los inmuebles, previendo en casos de carencia de capacidad para la recaudación y administración de tales contribuciones que los Municipios podrán celebrar convenios con los Estados para que éstos se hagan cargo de algunas de las funciones relacionadas con la mencionada administración contributiva. Se atribuyen igualmente a los Municipios los rendimientos de sus bienes propios, así como de las otras contribuciones y los otros ingresos que las Legislaturas establezcan a su favor, y fundamentalmente también los ingresos provenientes de la prestación de los servicios públicos a su cargo.

Por último, en esta área hacendaria, se elevó a la categoría de rango constitucional el derecho de los Municipios a recibir las participaciones federales que en su caso se les asignen, disponiéndose la obligación de las Legislaturas locales de establecer anualmente las bases, montos y plazos con arreglo a los cuales la Federación debe cubrir a los Municipios dichas participaciones.

Como una disposición importante para la seguridad de los ingresos municipales, se consigna la obligación del pago de sus contribuciones para toda persona física o moral o instituciones oficiales o privadas, sin exenciones o subsidios, evitando de esta manera a nivel constitucional las prácticas de exentar a diversas personas o empresas del sector público, de estas contribuciones que son consubstanciales para la vida de los Municipios.

Sin embargo, por imperativas razones de orden público, que por sí solas se explican, se exceptuó de estas reglas a los bienes del dominio público de la Federación, Estados y Municipios."

Por su parte, en la exposición de motivos de la reforma de veintitrés de diciembre de mil novecientos noventa y nueve, se señaló lo siguiente:

"... Por tanto, se requiere realizar una amplia reforma legislativa con el propósito de incrementar las fuentes de ingresos municipales, que permitan que los Municipios dependan más de sus propios recursos y que las participaciones federales sean sólo complementarias ... De igual manera el penúltimo párrafo, de la fracción cuarta que se reforma y adiciona, establece el imperativo de que no serán considerados como bienes del dominio público de la Federación o los Estados, aquellos bienes que se hayan aportado a entidades paraestatales con personalidad jurídica y patrimonio propios, para los efectos de la exención que el propio párrafo indica, ni los que aún no habiendo salido del dominio del gobierno central se encuentren bajo la explotación de aquéllas, o de particulares bajo cualquier forma o concepto. ..."

²⁷ **De rubro y texto:** "MUNICIPIOS. LAS EXENCIONES O CUALQUIERA OTRA FORMA LIBERATORIA DE PAGO QUE ESTABLEZCAN LAS LEYES FEDERALES O LOCALES RESPECTO DE LAS CONTRIBUCIONES QUE CORRESPONDEN A LA LIBRE ADMINISTRACIÓN TRIBUTARIA DE AQUÉLLOS, CONTRAVIENEN EL ARTÍCULO 115, FRACCIÓN IV, DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL. De conformidad con lo dispuesto en el mencionado precepto constitucional, los Municipios administrarán libremente su hacienda, la cual se conformará con los rendimientos de los bienes que les pertenezcan, incluyendo las tasas adicionales sobre la propiedad inmobiliaria, de su fraccionamiento, división, consolidación, traslación y mejora, así como las que tengan por base el cambio de valor de los inmuebles, las participaciones federales que les sean cubiertas por la Federación, los ingresos derivados de la prestación de servicios públicos a su cargo, las contribuciones y otros ingresos que las legislaturas establezcan a su favor; además, el citado artículo constitucional prevé la prohibición expresa para que las leyes federales y locales establezcan exenciones a favor de persona o institución alguna, respecto de las contribuciones señaladas. En consecuencia, si en dichas leyes se establece una exención o cualquiera otra forma liberatoria de pago, con independencia de la denominación que se le dé, y se limita o prohíbe la facultad otorgada a los Municipios de recaudar las mencionadas contribuciones, es innegable que ello resulta contrario al referido artículo 115, fracción IV, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, lo que afecta el régimen de libre administración hacendaria, en virtud de que al no poder disponer y aplicar esos recursos para satisfacer las necesidades fijadas en las leyes y para el cumplimiento de sus fines públicos, les resta autonomía y autosuficiencia económica." (Novena Época, registro 183493, Pleno, Jurisprudencia P.J. 44/2003, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XVIII, agosto de dos mil tres, página 1375).

123. - El Órgano Reformador de la Constitución, al prohibir en el artículo 115, fracción IV, de la Constitución General de la República las exenciones o subsidios, proscribió no sólo cualquier forma de liberación de pago de contribuciones sino también cualquier ayuda de carácter económico en menoscabo de la hacienda municipal que pretenda hacer motu proprio el Congreso Local o Federal.
124. - La prohibición contenida en el segundo párrafo de la fracción IV del artículo 115 está enfocada a las leyes federales o estatales que, sin la intervención del Municipio, restrinjan su libre administración hacendaria mediante figuras que al final provoquen que no se paguen los tributos municipales, por lo que los Municipios no tienen restricciones para otorgar exenciones, subsidios o cualquier forma liberatoria de pago de las contribuciones municipales, si lo estiman conveniente y respetan el marco constitucional que rige en materia tributaria, de tal suerte que al enviar al Congreso Estatal la propuesta de Ley de Ingresos, podrán proponer las exenciones o no sujeción que consideren pertinentes, ya que quienes tienen la prohibición constitucional para preverlas motu proprio son el Congreso Local o Federal, pero éstos sí pueden aprobar las propuestas de reducción, aminoración, exención o no sujeción de las cargas tributarias municipales que planteen los Ayuntamientos, dado que éstos al disponer libremente de su hacienda podrán decretar esos beneficios fiscales.
125. - Si a la legislatura estatal corresponde la potestad de expedir leyes tributarias a nivel municipal estableciendo al efecto las contribuciones respectivas, con base en la propuesta que realicen los Ayuntamientos, consecuentemente compete a dicho órgano legislativo establecer al final exenciones o subsidios atendiendo, desde luego, a la propuesta formulada por ese órgano de gobierno. Así, para que no se vulneren las bases del artículo 115, fracción IV, de la Constitución Federal, es menester que la exención o beneficio tributario municipal cumpla el siguiente procedimiento: a) Si se trata de una exención a un bien de dominio público en los términos de la Constitución Federal, no se requerirá que la propuesta del Ayuntamiento la contenga o de su participación, porque la legislatura local la podrá decretar; b) Si se trata de otro tipo de exención o forma liberatoria de pago, necesariamente tendrá que estar contenida en la propuesta de Ley de Ingresos que remita el Ayuntamiento al Congreso Local para su aprobación, donde se evidencie su voluntad de que se establezca para que la legislatura esté en aptitud de analizarla y aprobarla, ya que se entiende que no lo hace motu proprio, sino a propuesta de quien tiene la administración de la hacienda municipal.
126. Asimismo, en la controversia constitucional 19/2011, resuelta en sesión de seis de diciembre de dos mil once, este Tribunal Pleno señaló que la prohibición constitucional de que se trata se centraba en la concesión de un beneficio tributario a una persona física o moral, a fin de que no contribuyera al gasto público o lo hiciera en menor proporción que las demás, lo cual causaba un evidente detrimento de la hacienda municipal, tomando en cuenta que la intención del poder revisor de la Constitución Federal, al conceder al Municipio el manejo total de cierto tipo de contribuciones y prohibir expresamente al legislador local el otorgamiento de exenciones o beneficios, obedecía al deseo de darle a este órgano de gobierno bases más sólidas en su estructura económica.
127. Resulta pertinente señalar que en dicho asunto se analizó un caso en el cual el Municipio actor había propuesto en su iniciativa de Ley de Ingresos Municipal, la derogación de una norma en la cual se establecía un beneficio fiscal²⁸, respecto de lo cual la legislatura de la entidad federativa correspondiente determinó no derogar dicha norma, sino reformarla para limitar los supuestos de aplicación de dicho beneficio²⁹.
128. Este Tribunal Pleno declaró la invalidez de la norma impugnada en la referida controversia constitucional, al considerar que el supuesto en ella contenido, sin importar la denominación, término o expresión que el legislador local le hubiera dado en su redacción, se traducía en un subsidio, prohibido de manera expresa por el artículo 115, fracción IV, constitucional, toda vez que impedía que el Municipio actor recaudara el impuesto que la Constitución Federal otorgaba a su favor; que al

²⁸ **Ley de Ingresos del Municipio de Tlajomulco de Zúñiga, Jalisco, para el año dos mil diez, publicada el doce de diciembre de dos mil nueve:** "Artículo 23. A los contribuyentes que llevaron a cabo la urbanización de algún predio y, que se encuentren las manzanas debidamente lotificadas, que tengan sus cuentas catastrales individualizadas de acuerdo a la autorización de la urbanización, que no se encuentren edificados y cuenten con dictamen de catastro municipal, se les aplicarán las tasas correspondientes a predios sin construir conforme a la presente ley, teniendo un beneficio del impuesto predial del 50% en tanto no se traslade el dominio de los predios a terceros, sin considerarse como tal cuando el adquirente sea un urbanizador, que continúe con los trabajos de urbanización. --- Dicho beneficio aplicará única y exclusivamente a partir del bimestre de la solicitud del contribuyente, siempre y cuando se emita el dictamen favorable por la Dirección de Catastro Municipal y se encuentre al corriente del pago de sus contribuciones."

²⁹ **Ley de Ingresos del Municipio de Tlajomulco de Zúñiga, Jalisco, para el año dos mil once, publicada el veintiuno de diciembre de dos mil diez:** "Artículo 23. A los contribuyentes que llevaron a cabo la urbanización de algún predio para el desarrollo de viviendas de interés social, unifamiliar y de tipo popular y, que se encuentren las manzanas debidamente lotificadas, que tengan sus cuentas catastrales individualizadas de acuerdo a la autorización de la urbanización, que no se encuentren edificados y cuenten con dictamen de catastro municipal, se les aplicarán las tasas correspondientes a predios sin construir conforme a la presente ley, teniendo un beneficio del impuesto predial del 50% en tanto no se traslade el dominio de los predios a terceros, sin considerarse como tal cuando el adquirente sea urbanizador, que continúe con los trabajos de urbanización."

referirse ese subsidio a una fuente primaria de ingresos, propia e intocable de la hacienda municipal, como era el impuesto predial, no sólo afectaba el derecho del Municipio actor a percibir los ingresos totales provenientes de esa contribución, sino también su régimen de libre administración hacendaria, en virtud de que al no tener libre disposición y aplicación de esos recursos para satisfacer las necesidades fijadas en las leyes y para el cumplimiento de sus fines públicos, le restaba autonomía y autosuficiencia económica. Así, en dicho asunto se declaró la invalidez del precepto combatido, para el efecto de que la Legislatura Local, **como lo había solicitado el Municipio actor, derogara la norma general impugnada**, en la Ley de Ingresos Municipal del año dos mil doce.

129. Pues bien, una vez sentado lo anterior este Tribunal Pleno considera que, como se señaló con anterioridad, la determinación del Poder Legislativo del Estado de Yucatán que derivó en la emisión de la norma transitoria que se reclama en la presente controversia constitucional, soslaya la naturaleza tanto del artículo quinto transitorio propuesto por el Municipio actor en la iniciativa de reformas a la Ley de Hacienda Municipal para el ejercicio fiscal de dos mil catorce, como de la disposición transitoria cuya vigencia decidió prorrogar el Congreso local, contraviniendo lo dispuesto por el artículo 115, fracción IV, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

130. En efecto, como se señaló en el apartado de antecedentes de la presente controversia constitucional, en la iniciativa de reformas a la Ley de Hacienda del Municipio de Mérida del Estado de Yucatán para el ejercicio fiscal de dos mil catorce, el Municipio actor propuso la inclusión de un artículo quinto transitorio, que habría de establecer lo siguiente:

“ARTÍCULO QUINTO.- A partir del año 2014 y de manera subsecuente para los siguientes años, y hasta en tanto no se emita disposición legal en contrario, al aplicar los valores catastrales que dispone el artículo 46 y la tarifa prevista en el artículo 47 de esta Ley a los predios por los cuales no haya emitido la Dirección de Catastro del Municipio de Mérida, una cédula catastral en la que haya aumentado el valor catastral del predio, excediendo del 50%, por concepto distinto al de la aplicación del valor a partir del ejercicio fiscal inmediato anterior, el incremento del impuesto predial no podrá ser superior a 3.5% respecto del que se haya determinado durante el ejercicio fiscal inmediato anterior.”

131. Al respecto, el Congreso del Estado de Yucatán determinó no incluir el precepto en cuestión y, en su lugar, emitir la norma que ahora se impugna³⁰, mediante la cual se prorrogó la vigencia del artículo sexto transitorio del decreto 18, publicado en el Diario Oficial del Gobierno del Estado el veintiocho de diciembre de dos mil doce, mediante el cual se expidió la Ley de Hacienda del Municipio de Mérida.

132. El artículo sexto transitorio, cuya vigencia se prorrogó, es del tenor siguiente:

“ARTÍCULO SEXTO.- A partir del año 2013 y de manera subsecuente para los siguientes años, y hasta en tanto no se emita disposición legal en contrario, para el pago del impuesto predial se empleará lo que corresponda respecto de las fracciones siguientes:

I.- Si al aplicar a un predio los valores catastrales y la tarifa correspondiente a ese año resultara un impuesto predial con un incremento de hasta el 50% respecto del que se haya causado durante el año inmediato anterior, no se incrementará el pago del impuesto predial y se pagará el mismo monto causado en el año inmediato.

II.- Si al aplicar a un predio los valores catastrales y la tarifa correspondiente a ese año resultara un impuesto predial con un incremento mayor al 50% respecto del que se haya causado durante el año inmediato anterior y que contaban con un estímulo fiscal que utilizaba como base un valor catastral de hasta \$ 310,000.00 durante los años 2008 al 2012 pagarán el mismo monto del impuesto predial del año inmediato anterior.

III.- Si al aplicar a un predio los valores catastrales y la tarifa correspondiente a ese año resultara un impuesto predial con un incremento mayor al 50% respecto del que se haya causado durante el año inmediato anterior, únicamente se incrementará un 10%.

Este comparativo se efectuará sin considerar exención, reducción, bonificación, estímulo o condonación alguna, ni accesorios legales de dicho impuesto, ni la variación de terreno y de construcción, así como el tipo de ésta última.”

³⁰ *“ARTÍCULO DÉCIMO.- Hasta en tanto no se emita disposición legal en contrario, continúa vigente para el año 2014 y los años subsecuentes, el artículo Transitorio Sexto, publicado en el Diario Oficial del Gobierno del Estado mediante Decreto 18, de fecha 28 de diciembre de 2012, mediante el cual se expidió la Ley de Hacienda del Municipio de Mérida, que otorga beneficios fiscales a los sujetos obligados al pago del impuesto predial”.*

133. Como se advierte de las transcripciones anteriores, el artículo sexto transitorio contenido en la Ley de Hacienda del Municipio de Mérida publicada el veintiocho de diciembre de dos mil doce, establece un beneficio fiscal, pues se contempla que, una vez aplicados al predio de que se trate los valores catastrales y la tarifa correspondiente, si resulta un impuesto predial a pagar de hasta un 50% respecto del causado el año inmediato anterior, no se entere la cantidad resultante sino la equivalente al monto causado en el año anterior. Igual sucede si resulta un impuesto predial a pagar mayor a un 50% respecto del causado el año anterior, pero se trata de contribuyentes que cuenten con el estímulo fiscal señalado en la propia norma, caso en el que tampoco se enterará la cantidad resultante sino la equivalente al monto causado en el año anterior. Y para aquellos contribuyentes cuyo impuesto predial a pagar sea mayor a un 50% respecto del causado el año anterior y no cuenten con el estímulo fiscal referido, tampoco enterarán el impuesto a pagar resultante, sino sólo un 10% adicional al impuesto pagado el año anterior.
134. De esta manera, la norma en cuestión permite que, una vez calculado el impuesto predial a pagar -mediante la aplicación de los valores unitarios y las tarifas previstas para tal efecto-, se pueda enterar una cantidad menor.
135. Por su parte, el artículo quinto transitorio propuesto por el Municipio actor para el ejercicio fiscal de dos mil catorce, con el que pretendía modificar la norma anterior, también establecía un beneficio fiscal, aunque en términos distintos al contenido en la Ley de Hacienda del Municipio de Mérida publicada el veintiocho de diciembre de dos mil doce.
136. La propuesta era en el sentido de que los contribuyentes, al aplicar los valores catastrales y la tarifa correspondiente, no pagaran más del 3.5% de lo enterado en el ejercicio anterior, exceptuando de ese beneficio los predios respecto de los cuales se hubiera emitido, por parte de la Dirección de Catastro del Municipio de Mérida, una cédula en la que se hubiera aumentado el valor catastral del predio en más de un 50%, por concepto distinto al de la aplicación del valor a partir del ejercicio fiscal inmediato anterior.
137. De esta manera, con la salvedad anterior, cuando el impuesto a pagar resultante fuera superior al pagado en el ejercicio anterior en un 3.5% o más, sólo se pagaría hasta un 3.5% adicional al impuesto pagado el año anterior. Así, dicha norma también preveía que, una vez calculado el impuesto predial a pagar -mediante la aplicación de los valores unitarios y las tarifas previstas para tal efecto-, se pudiera pagar una cantidad menor.
138. Cabe recordar que la prohibición establecida en el segundo párrafo de la fracción IV del artículo 115 constitucional se refiere a leyes federales o locales que establezcan cualquier forma liberatoria de pago respecto de las contribuciones señaladas en los incisos a) y c) de dicha fracción, entre las que se encuentra el impuesto predial.
139. Asimismo, que dicha prohibición está enfocada a las leyes federales o estatales que, sin la intervención del Municipio, establezcan este tipo de beneficios, pero que los Municipios no tienen restricciones para otorgarlos, si lo estiman conveniente y respetan el marco constitucional que rige en materia tributaria, en virtud de lo cual válidamente pueden proponerlos en las iniciativas que envíen al Congreso Estatal, pues quienes tienen la prohibición constitucional para preverlas motu proprio son el Congreso Local o Federal, pero estos últimos sí pueden aprobar las propuestas de reducción, aminoración, exención o no sujeción de las cargas tributarias municipales que planteen los Ayuntamientos, dado que éstos, al disponer libremente de su hacienda, podrán decretar esos beneficios fiscales.
140. También debe tenerse presente que para que la legislatura estatal esté en aptitud de establecer en las leyes tributarias a nivel municipal, exenciones o cualquier otra forma de liberación de pago respecto de las contribuciones vinculadas con la propiedad inmobiliaria o a los derechos que le corresponden a los Municipios por la prestación de servicios públicos a su cargo, resulta menester que el Ayuntamiento respectivo **evidencie su voluntad de que se establezca dicho beneficio, a través de la propuesta correspondiente**, pues el legislador local no está en aptitud de establecerlo motu proprio.
141. Ahora bien, la facultad de los Municipios para proponer el establecimiento de este tipo de beneficios, conlleva, desde luego, la potestad de proponer su modificación, incluso en el sentido de reducirlos, o bien, derogarlos, como sucedió en el caso analizado en la controversia constitucional 19/2011, antes invocada.
142. Al respecto, las legislaturas estatales no están obligadas a aprobar, sin más, las propuestas de los Municipios en ese sentido, pues no deja de tratarse de la expedición de leyes tributarias a nivel municipal, cuya potestad conservan aquéllas; sin embargo, no debe perderse de vista que en el caso no se trata de propuestas relacionadas con las cuotas y tarifas aplicables a las contribuciones a que

se refieren los incisos a) y c) de la fracción IV del artículo 115 constitucional, sino el establecimiento de supuestos de excepción, a través de la concesión de beneficios tributarios que permiten que determinados grupos no contribuyan al gasto público, incidiendo en la hacienda municipal, y que las legislaturas tienen expresamente la prohibición de conceder.

143. En esa medida, si bien las legislaturas locales no están constreñidas a aprobar, en automático, las propuestas de los Municipios relacionadas con dichos beneficios, no pueden válidamente apartarse de ellas sobre la base de que el Municipio no deba reducir o incluso derogar beneficios fiscales ya existentes, pues es la voluntad del Municipio de que existan estos beneficios, lo que legitima su inclusión en las leyes tributarias municipales y, por tanto, la permanencia de esos beneficios también debe derivar de la voluntad de dichos órganos político administrativos.
144. Si las legislaturas estatales no están facultadas para establecer motu proprio este tipo de beneficios, tampoco puede considerarse que tengan la atribución de constreñir a los Municipios a mantenerlos o a conservarlos en los mismos términos en que se encontraban previstos en una ley anterior, por considerarlo más benéfico para los causantes.
145. En esa medida, la determinación del Poder Legislativo demandado de rechazar la propuesta del Municipio actor relativa a la inclusión del artículo quinto transitorio a que se ha hecho referencia, sobre la base de que éste tenía el alcance de derogar el artículo sexto transitorio del decreto por el que se expidió la Ley de Hacienda para el Municipio de Mérida, publicado el veintiocho de diciembre de dos mil doce, en que se establecían supuestos jurídicos que ofrecían mayores beneficios fiscales para los gobernados y respecto de los cuales, a decir de la legislatura, existían derechos adquiridos, resulta violatoria de lo dispuesto por la fracción IV del artículo 115 de la Constitución Federal, con lo que se afecta el derecho del Municipio actor de percibir los ingresos totales provenientes del impuesto predial, así como su régimen de libre administración hacendaria, en virtud de que al no tener libre disposición y aplicación de esos recursos para satisfacer las necesidades fijadas en las leyes y para el cumplimiento de sus fines públicos, le resta autonomía y autosuficiencia económica.
146. Cabe señalar que el rechazo a la propuesta del Municipio tampoco puede justificarse con lo sostenido por el Poder Legislativo demandado durante el proceso legislativo correspondiente en el sentido de que *“adolecía de claridad en su redacción, situación que hubiese generado un estado de incertidumbre jurídica a los gobernados, por no tener un objeto fácilmente entendible”,* y que *“el artículo transitorio propuesto en la iniciativa, partía del supuesto de que la Dirección del Catastro del Municipio de Mérida, no hubiese emitido una Cédula Catastral actualizada, situación que a todas luces es contraria a los deberes de tal dirección, ya que entre las facultades y obligaciones de la misma, se desprende que es su deber, mantener actualizadas las Cédulas Catastrales conforme a lo señalado en la normativa vigente”* por lo que *“...de aprobarse la iniciativa tal y como estaba planteada, el Congreso del Estado hubiese avalando (sic) un acto que evidentemente es contrario al espíritu de las normas a las cuales se encuentra obligado el Ayuntamiento. Lo cual, atendiendo a la máxima jurídica ‘más debe cumplir con la ley aquel que la crea’, situaría a este Poder Legislativo en una incongruencia normativa”.*
147. Lo anterior, pues de dichos argumentos no deriva una justificación objetiva y razonable.
148. En efecto, en relación con la supuesta falta de claridad en la redacción del precepto transitorio propuesto por el Municipio actor, en todo caso habría justificado que la legislatura de Yucatán pidiera aclaraciones a ese órgano político administrativo, o bien, que el alejamiento de la propuesta municipal consistiera, precisamente, en una redacción diversa que se considerara más clara, pero no justifica el rechazo total de la inclusión de la norma.
149. En cuanto al argumento de que la norma partía del supuesto de que la Dirección del Catastro del Municipio de Mérida *“no hubiese emitido una Cédula Catastral actualizada”*, lo que, a decir del Poder Legislativo demandado, habría sido contrario a los deberes de tal dirección, entre los cuales se encontraba el mantener actualizadas las Cédulas Catastrales, tampoco constituye una justificación objetiva y razonable para rechazar la propuesta en estudio, pues en la norma transitoria propuesta por el Municipio no se establecía que la Dirección no debiese haber emitido una cédula catastral actualizada, como sostuvo el Poder demandado, sino más bien que sólo sería aplicable el beneficio a los predios respecto de los cuales no existiera una cédula catastral emitida por dicha Dirección en que se hubiera aumentado el valor catastral del predio, excediendo del 50%, por concepto distinto al de la aplicación del valor a partir del ejercicio fiscal inmediato anterior.
150. En esa medida, procede declarar la invalidez del artículo décimo transitorio del Decreto número 132, publicado en el Suplemento del Diario Oficial del Gobierno del Estado de Yucatán el veintitrés de diciembre de dos mil trece, mediante el cual se prorrogó la vigencia del artículo sexto transitorio del decreto por el que se expidió la Ley de Hacienda para el Municipio de Mérida, publicado el veintiocho de diciembre de dos mil doce; invalidez que, con fundamento en el artículo 45 de la Ley

Reglamentaria de la Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, surtirá sus efectos una vez transcurridos treinta días hábiles contados a partir del siguiente al en que sea publicada en el Diario Oficial de la Federación la presente ejecutoria.

151. Toda vez que la condición general de las controversias constitucionales es de anulación, esta Suprema Corte de Justicia de la Nación actuando con un sentido de equilibrio y prudencia, no considera correcto incidir o sustituirse directamente en los otros órganos públicos constriñendo al Poder Legislativo del Estado de Yucatán para que ejerza sus funciones, por lo que, a fin de permitir el diálogo entre los diferentes órganos, el Poder Legislativo del Estado de Yucatán, podrá, si a su sano arbitrio lo considera conveniente, dentro de un plazo no mayor a treinta días hábiles contados a partir del día siguiente al en que sea notificado por oficio de esta resolución, atender la propuesta del Municipio y exponer los motivos que considere pertinentes para resolver de conformidad con dicha iniciativa o para alejarse de ella, de manera motivada, razonada, objetiva y congruente, resultando innecesario que el Municipio actor realice un nuevo proyecto toda vez que ya con anterioridad presentó su propuesta, la cual debe servir de base para el ejercicio argumentativo del Congreso del Estado, pues el procedimiento legislativo defectuoso llevado a cabo por éste, es el motivo de la invalidez.

Por lo expuesto y fundado, se resuelve:

PRIMERO. Es procedente y fundada la presente controversia constitucional.

SEGUNDO. Se declara la invalidez del artículo décimo transitorio del Decreto número 132, publicado en el Suplemento del Diario Oficial del Gobierno del Estado de Yucatán el veintitrés de diciembre de dos mil trece, para los efectos precisados en la parte final de la presente ejecutoria.

TERCERO.- Publíquese esta resolución en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado de Yucatán, en el Diario Oficial de la Federación y en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta.

Así lo resolvió el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación:

En relación con el punto resolutivo primero:

Se aprobó por unanimidad de diez votos de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz, Luna Ramos, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea, Pardo Rebolledo, Aguilar Morales, Valls Hernández, Pérez Dayán y Presidente Silva Meza, respecto de los considerandos primero, segundo, tercero, cuarto, quinto, sexto, séptimo y octavo relativos, respectivamente, a la competencia, a la precisión de las normas y actos objeto de la controversia, a la legitimación activa, a la legitimación pasiva, a la existencia del decreto reclamado, a la oportunidad, a las causas de improcedencia y a los antecedentes para la solución del asunto.

En relación con el punto resolutivo segundo:

Se aprobó por mayoría de ocho votos de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea, Pardo Rebolledo, Aguilar Morales, Valls Hernández y Presidente Silva Meza, respecto del considerando noveno, relativo al análisis de los conceptos de invalidez. Los señores Ministros Luna Ramos y Pérez Dayán votaron en contra.

En relación con el punto resolutivo tercero:

Se aprobó por unanimidad de diez votos de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz, Luna Ramos, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea, Pardo Rebolledo, Aguilar Morales, Valls Hernández, Pérez Dayán y Presidente Silva Meza.

La señora Ministra Olga Sánchez Cordero de García Villegas no asistió a la sesión de diez de noviembre de dos mil catorce previo aviso a la Presidencia.

El señor Ministro Presidente Silva Meza declaró que el asunto se resolvió en los términos precisados, dejando a salvo el derecho de los señores Ministros de formular los votos que consideren pertinentes. Doy fe.

Notifíquese; haciéndolo por medio de oficio a las partes y, en su oportunidad, archívese el expediente.

Firman los señores Ministros Presidente, Ponente y el Secretario General de Acuerdos, quien autoriza y da fe.

El Presidente: Ministro **Juan N. Silva Meza.**- Rúbrica.- El Ponente: Ministro **Luis María Aguilar Morales.**- Rúbrica.- El Secretario General de Acuerdos: **Rafael Coello Cetina.**- Rúbrica.

EL LICENCIADO **RAFAEL COELLO CETINA**, SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN, CERTIFICA: Que esta fotocopia constante de cuarenta y seis fojas útiles, concuerda fiel y exactamente con la sentencia de diez de noviembre de dos mil catorce, dictada por el Tribunal Pleno en la controversia constitucional 10/2014. Se certifica con la finalidad de publique en el Diario Oficial del Gobierno del Estado de Yucatán.- México, Distrito Federal, a diecinueve de marzo de dos mil quince.- Rúbrica.